Prólogo

El profesor Miguel Ángel Torrealba Sánchez me solicita que escriba el prólogo de su nueva obra intitulada *Estudios de Derecho Procesal Administrativo*, solicitud que pondero como un testimonio del afecto que nos profesamos, como él lo recuerda, desde hace ya tres décadas, por lo que la acepto con beneplácito, aunque siempre he sostenido que quien mejor elabora esa parte de un libro es su propio autor, dado que, como es bien sabido, está destinada básicamente a dar cuenta de su valor literario científico, didáctico etc., a identificar sus potenciales destinatarios, a explicar la metodología seguida para su elaboración; en fin, a orientar al lector acerca del contenido que va encontrar en la obra, razón por la cual debería ser el producto de la «propia cosecha» de su autor, en virtud de que es –reitero– la persona mejor facultada para redactar el prólogo, porque además conoce a perfección cada una de las fases que ha debido transitar para lograr su cometido, desde luego, cuando se trata de una obra buena o muy buena, y sin más digo de una vez, que este libro, sin ninguna duda, merece la última calificación. Y termino este párrafo dejando sentado que la «presentación» escrita por el profesor Torrealba Sánchez es sustantivamente un «prólogo», y es más, diría que un modelo de prólogo, porque cumple con creces todos y cada uno de los requisitos antes enunciados. Por tanto, se confirma mi «creencia» o tesis, acerca de que el mejor prologuista de un libro es su propio autor.

Una vez dicho lo anterior, cumpliendo mi rol de prologuista, destaco que el profesor Torrealba Sánchez, me dejó poco que decir destinado a orientar al lector acerca del contenido de su nuevo libro, pero retomando la calificación que hice del mismo, paso a exponer las razones de la misma:

Primera. Porque, a pesar de tratarse de la recopilación de varios trabajos publicados en revistas arbitradas nacionales e internacionales, y en obras colectivas (VV. AA.), cuya calidad científica resulta indiscutible, no es el resultado de un «corte y pega», modalidad de publicación a la que son dadas algunas –pocas– personas de nuestro entorno académico, debido a que el profesor Torrealba Sánchez, en un gesto de honestidad intelectual, se cuida de dejar constancia de ese hecho, con la particularidad de que precisa el lugar y el tiempo de publicación de dichos trabajos, así como cuáles de ellos fueron actualizados conforme las tendencias prevalecientes doctrinaria y jurisprudencialmente, y cuáles fueron modificados atendiendo a los objetivos perseguidos con la presente publicación. Por consiguiente, se distancia, y mucho, de un libro que resulte de un simple «corte y pega».

Segunda. Porque todos los trabajos giran, guardando la debida congruencia, en torno al tema central de sus incansables afanes como docente e investigador: la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuyos lineamientos constitucionales han pretendido ser desarrollados, no con mucho acierto, en criterio del autor, por la Ley Orgánica que la regula, de 2010. El hilo conductor que une a esos diversos trabajos se observa a «ojos vista» del título de cada uno de esos trabajos, a saber: i. La enumeración de los entes y órganos sometidos al control Contencioso-Administrativo, según el artículo 7 de la Lojca (o cuando el legislador sí se equivoca); ii. el ámbito objetivo de aplicación del control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a la luz de la obra de José Araujo-Juárez. Luces y sombras del artículo 8 de la Lojca; iii. las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; iv. apuntes sobre el procedimiento breve en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con especial referencia a las «reclamaciones contra las vías de hecho»; v. el procedimiento común y la demanda de nulidad de actos administrativos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y vi. la sentencia y su ejecución en el contencioso-administrativo. Y más aún, ese tema constituye su línea de investigación desde la publicación de la primera edición del *Manual de Contencioso-Administrativo* en 2006.

Tercera. Porque el contenido del libro es el producto de la constante y rigurosa actividad de investigación del autor, no es meramente descriptivo, y, por ese lado, me parece que su lectura será de mucha utilidad para profesores e investigadores, así como para los profesionales del Derecho dedicados a ejercer en el área del Derecho público y, por otro lado, en razón de que está escrito en un lenguaje sencillo –sin sacrificar la dicción técnico-jurídica–, cuyos argumentos guardan la debida congruencia lógica, también puede, con la debida orientación de los profesores, ser un valioso recurso didáctico para los estudiantes de pre- y postgrado de Derecho de las universidades nacionales, utilidad que se acrecienta debido a que en cada uno de sus capítulos se aborda el estudio de temas capitales del Derecho Procesal Administrativo que integran el contenido programático de la asignatura Contencioso-Administrativo o Derecho Procesal Administrativo de todas nuestras Escuelas de Derecho.

Cuarta. Porque cada uno de los capítulos del libro está dotado de lo que los españoles denominan en los ambientes universitarios, «piso» bibliográfico muy sólido, amplio y actualizado, el cual está constituido por un arsenal de citas doctrinarias, jurisprudenciales nacionales y de Derecho extranjero, así como de las correspondientes remisiones a las disposiciones pertinentes legales y constitucionales (notas al pie), particularmente a las de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. A partir de ese respaldo bibliográfico, el autor construye sus proposiciones interpretativas, muchas de ellas caracterizadas por ser expresión de una crítica constructiva a la Jurisprudencia, básicamente de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, así como, en menor medida, a disposiciones de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La califico como constructiva, porque puede servir para generar debates entre los operadores jurídicos, los cuales seguramente serán muy importantes para el proceso de reconstrucción del Estado de Derecho, en un futuro cambio del régimen actual.

Los argumentos expuestos en los cuatro párrafos anteriores denotan que el libro está caracterizado por su importancia, su novedad y hasta originalidad,

ciertamente muy difícil de lograr en la Ciencia actual, máxime en la Jurídica, pero entiendo que siempre será una meta que se proponen investigadores como el profesor Torrealba Sánchez. Me interesa, para concluir este punto, afirmar que las aludidas características de la obra prologada, demuestran que la calificación que le he dado de «muy buena» está plenamente justificada.

Para finalizar, solo me queda decir que he seguido la carrera profesional de Miguel desde el pregrado universitario hasta la actualidad y, en ese orden de ideas, me considero un testigo de excepción de su crecimiento académico, así como de su madurez científica, al punto que apenas llega a la cincuentena de años, durante la cual ha hecho una carrera académica impecable, pues alcanzó la categoría de Profesor Titular en el escalafón universitario en el lapso reglamentario, es decir, en quince años a partir de su ingreso (Instructor por concurso, Profesor Asistente, Profesor Agregado, Profesor Asociado y Profesor Titular), lo que ha supuesto aprobar el concurso de oposición con una nota de diecinueve puntos, la presentación de cuatro trabajos de ascensos, todos los cuales han sido aprobados con «mención honorífica» y recomendación de publicación (son poquísimos los profesores universitarios que han logrado hacer una carrera tan brillante). A esa cosecha de lauros académicos debo añadir que obtuvo el título de abogado con la mención *Magna Cum Laude* y el de Doctor con la distinción Sobresaliente *Cum Laude* otorgado por la Universidad de La Coruña (España), ha publicado ocho libros y más de sesenta artículos en revistas arbitradas nacionales e internacionales o en libros colectivos, cuya mayor parte he leído. Aunque todo lo anterior puede considerarse una especie de «hecho notorio» en el ámbito académico nacional, puedo dar fe –reitero– de todo ese «inventario» académico del profesor Torrealba Sánchez, porque tuve el privilegio de que fuera mi alumno en el pregrado universitario, e integré el Jurado que conoció los referidos cuatro trabajos que presentó para ascender en el escalafón universitario, y sobre la base de ese inventario considero que puede presumirse que si toda su producción científica anterior es de alta calidad, independiente de que se pueda disentir de las tesis que la sustentan, la obra, objeto del presente prólogo, no puede ser la excepción y quedar al margen de dicha presunción.

Concluyo destacando la virtud, entre otras, del desprendimiento que siempre ha acompañado al profesor Torrealba Sánchez, y prueba fehaciente de ello es que, en vista de la casi imposibilidad de publicar en físico su libro, por las razones que él explica pormenorizadamente en la «presentación», decidió hacerlo en forma electrónica en el portal de la *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* (www.rvlj.com.ve), que es de libre acceso a todo tipo público, pero especialmente al universitario. No me resta sino felicitar a Miguel por esta excelente obra, y exhortarle a que siga contribuyendo con su producción intelectual en pro del desarrollo del Derecho Administrativo en nuestro país.

Prof. José Peña Solís

Miguel Ángel Torrealba Sánchez

Universidad Central de Venezuela, Abogado *Magna Cum Laude*; Especialista en Derecho Administrativo; Profesor Titular de Derecho Administrativo. **Universidad Católica Andrés Bello**, Profesor en la Especialización en Derecho Administrativo. **Universidad Monteávila**, Profesor de Derecho Administrativo y Director Adjunto del Centro de Estudios de Regulación Económica (Cereco). **Universidad Carlos III de Madrid**, Máster en Política Territorial y Urbanística **Universidade da Coruña**, Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano, sobresaliente *Cum Laude*.

Estudios de Derecho Procesal Administrativo

Prólogo
José Peña Solís

Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia, C. A.
Caracas, 2021

Editorial RVLJ (Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia, C. A.)

Diseño y diagramación: Reinaldo Acosta
Corrección: Elizabeth Haslam

Depósito Legal N.º DC2020000776
ISBN 978-980-7561-15-0

Correo: revista_venezolana@hotmail.com
Twitter e Instagram: @la_rvlj
www.rvlj.com.ve
Los Ruices, Caracas-Venezuela. Código Postal 1071
Teléfono: (0212) 234.29.53

Índice

Prólogo 15

Presentación 21

I
La enumeración de los entes y órganos sometidos al control contencioso-administrativo según el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (o cuando el legislador sí se equivoca)

Preliminar. La importancia de la clasificación de las personas jurídicas al establecer el ámbito subjetivo de aplicación de una Ley 25
1. La lista 27
1.1. El uno: Nada que objetar en principio 31
1.2. El dos: Comienzan los problemas 32
1.3. El tres: Más que problemas, errores, que casi llegan a extravagancias 35
1.4. El cuatro: Con el «Poder Popular» hemos topado. Y también con la función administrativa 44
1.5. El cinco: Después de los previos, no hay mucho que objetar 46
1.6. El seis: Otras consecuencias del desconocimiento 49
Consideración final 51

II
El ámbito objetivo de aplicación del control de la jurisdicción contencioso-administrativa a la luz de la obra de José Araujo-Juárez. Luces y sombras del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Preliminares 55
1. Análisis del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 60

1.1. Actos administrativos. La persistencia de la cuestionable y cuestionada terminología de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: actos de efectos generales y de efectos particulares 61
1.2. Actuaciones bilaterales. El abandono de un equívoco: el contrato administrativo como categoría jurídica con efectos procesales 69
1.3. Vías de hecho ¿o actuaciones materiales? Implicaciones de cada término 73
1.4. Silencio administrativo. Una innecesaria inclusión por impertinente o –en el mejor de los casos– redundante 82
1.5. Prestación de servicios públicos 96
1.6. Omisión de cumplimiento de obligaciones. Una imprecisa redacción que se prolonga 101
1.7. La genérica y lamentable cláusula residual de cierre 105
Consideración final 107

III
Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

1. ¿Qué se entiende por «demanda de contenido patrimonial» y qué tipo de pretensiones se intentan mediante este procedimiento? 110
2. La demanda 119
2.1. Requisitos formales 119
2.2. El despacho subsanador 121
2.3. Las causales de inadmisibilidad. Especial referencia a la inepta acumulación de pretensiones y al procedimiento administrativo previo a las demandas contra los entes públicos 122
2.3.1. La inepta acumulación de pretensiones 123
2.3.2. El incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa 125

3. La citación personal del demandado 127
4. La audiencia preliminar 128
4.1. La parcial asunción de la oralidad como característica fundamental 128
4.2. Las distintas finalidades de la audiencia preliminar 129
4.3. El objeto de la audiencia preliminar según el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 131
4.3.1. Depuración del proceso 132
4.3.2. Fijación del objeto de la controversia y de las pruebas 133
4.3.3. Promoción de pruebas 133
4.3.4. La intervención de terceros en la audiencia preliminar 134
4.3.5. Efectos de la incomparecencia de las partes a la audiencia preliminar 136
5. La contestación de la demanda. Su duplicidad de objeto y finalidad con la audiencia preliminar (fijación del objeto de la controversia y promoción de pruebas documentales) 138
6. El lapso probatorio. Otro caso de duplicidad de fases 141
7. La conversión de la audiencia preliminar en una audiencia de puntos previos por obra de la Sala Político-Administrativa 144
8. La audiencia conclusiva. Diferencia con la audiencia de juicio del proceso oral. Su limitación a la presentación de los informes 146
9. La sentencia 147
9.1. Oportunidad y contenido 147
9.2. Breve referencia a la ejecución forzada. El artículo 110.1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 149
10. La distribución de competencias en las demandas de contenido patrimonial 151
11. Balance de los criterios interpretativos de la Sala Político-Administrativa: La conversión del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial en una deficiente versión del juicio ordinario del Código de Procedimiento Civil 158

IV

Apuntes sobre el procedimiento breve en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Con especial referencia a las «reclamaciones contra las vías de hecho»

1. Tipos de pretensiones que se tramitan por el procedimiento breve. La exclusión de las de «contenido patrimonial o indemnizatorio» 163

2. Particularidades de algunas causales de inadmisibilidad en las pretensiones de condena frente a las vía de hecho 167

2.1. Caducidad de la acción 167

2.2. Inepta acumulación de pretensiones 169

3. El Despacho subsanador 171

4. Admisión de la demanda, citación personal y presentación de informe 173

5. Tutela cautelar 175

6. La audiencia oral 180

6.1. Oportunidad 182

6.2. Intervinientes 182

6.3. Contenido 183

6.4. Efectos de la incomparecencia de las partes 185

6.5. La desnaturalización de la audiencia oral por obra de la Sala Político-Administrativa 187

7. La sentencia 191

7.1. Oportunidad 191

7.2. Contenido 191

7.3. Breve referencia a la ejecución de la sentencia en el caso de la vía de hecho 192

V

El procedimiento común y la demanda de nulidad de actos administrativos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Introducción. La ineludible impronta francesa en las regulaciones iberoamericanas de las pretensiones de nulidad de actos administrativos y, por tanto, en el ordenamiento procesal administrativo venezolano 198

1. Rasgos primordiales del contencioso-administrativo de anulación francés a partir del Código de Justicia Administrativa de 2000 203

1.1. En cuanto a la naturaleza revisora del contencioso 204

1.2. Respecto al carácter objetivo 206

1.3. En lo atinente a los poderes del juez, cautelares y definitivos 208

2. La demanda de nulidad de actos administrativos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa venezolana 211

2.1. Antecedentes inmediatos 211

2.2. Su ubicación en el «procedimiento común» 215

2.3. Principales –y limitadas– innovaciones en cuanto a la admisión, los antecedentes administrativos, las notificaciones-citaciones, la audiencia de juicio y la etapa probatoria 217

2.3.1. Presentación de la demanda 218

2.3.2. Admisión y citaciones 219

2.3.3. Solicitud y recepción de los antecedentes administrativos 222

2.3.4. Audiencia de juicio 225

2.3.5. Lapsos de pruebas 226

2.3.6. Informes 228

2.3.7. Tutela cautelar 228

2.3.8. Sentencia definitiva 229

3. Problemas primordiales que plantea el régimen de la demanda de nulidad de actos administrativos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y sus puntos de vinculación con el contencioso de anulación francés. Pretensiones y sentencias 231
3.1. Acumulación de pretensiones de anulación con otras de condena: «Exceso de poder-Plena jurisdicción». ¿Regreso parcial del recurso paralelo? 231
3.2. La sentencia 236
3.2.1. Carencia de regulación de sus potenciales mandatos. Alcance de la potestad de sustitución declarativa. El exceso de poder y el «juicio al acto». La posible matización de la dicotomía nulidad absoluta-relativa y los consiguientes efectos *ex tunc* o *ex nunc*, inspirada tanto en la situación actual en Francia como en el marco regulatorio venezolano 237
3.2.2. Ausencia de regulación de su ejecución forzada. Alcance de la potestad de sustitución ejecutiva. Remisión a la teoría general del proceso 242
Conclusiones 244

VI
La sentencia y su ejecución en el contencioso-administrativo

1. El derecho a la ejecución del fallo como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva 250
2. La sustitución declarativa y ejecutiva. Noción y límites 255
3. Medidas complementarias destinadas a lograr la ejecución de las sentencias 268
3.1. Las multas coercitivas, astricciones o astreintes *¿sanciones?* 268
3.2. Las responsabilidades disciplinaria, administrativa y civil del funcionario correspondiente 270
3.3. La responsabilidad penal 271

4. La «renuncia regulatoria» de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto a contenido y ejecución de la sentencia y el precario régimen legal resultante 271
4.1. Lineamientos generales 275
4.2. La ejecución voluntaria 279
4.3. La ejecución forzada 282
4.3.1. Condenas a dar cantidades de dinero 284
4.3.2. Condenas a dar otros bienes 291
4.3.3. Condenas a hacer 295
4.3.4. Condenas a no hacer 302
5. Las prerrogativas procesales de los entes públicos en la ejecución de la sentencia y su indebida extensión, primero legal y luego jurisprudencial 307
5.1. El procedimiento administrativo previo o antejuicio administrativo 311
5.2. Régimen especial de citación por oficio para la contestación de la demanda 312
5.3. Lapso especial para dar contestación a la demanda 313
5.4. Excepción al principio de que las partes están a Derecho en el caso de la notificación de sentencias y régimen especial de esta 313
5.5. Inaplicabilidad de la confesión ficta 314
5.6. Realización optativa de actuaciones mediante escrito, diligencia y oficio 314
5.7. Exigencia de autorización expresa por parte del Procurador General de la República para realizar modos de autocomposición procesal o de solución alternativa de conflictos 314
5.8. Consulta obligatoria de sentencias 315
5.9. Inexigibilidad de caución 315
5.10. Limitación a la prueba de posiciones juradas y juramento decisorio 315
5.11. Inembargabilidad de los bienes de los entes públicos 316
5.12. Régimen especial en materia de medidas cautelares solicitadas por el ente público interviniente en el proceso 317

5.13. Plazo especial para dar contestación a la reconvención y a las citas de saneamiento y garantía 318
5.14. Prohibición o limitación en la condenatoria en costas 318

Bibliografía 321

Presentación

Las siguientes páginas son un intento por saldar una deuda académica contraída hace una década. Me refiero a la publicación de la tercera edición de mi *Manual de Contencioso-Administrativo*, con dos ediciones previas (2005 y 2006) y una reimpresión (2007). Deber de cumplimiento más pendiente aún desde la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LOJCA)[1]; y que por ende obligaba a adaptar ese texto al nuevo régimen legal, si se quería mantener su función didáctica y, por tanto, su utilidad práctica para el estudio introductorio del Derecho Procesal Administrativo venezolano. Pero es probable que lo que aquí se presenta no sea más que un sucedáneo, una suerte de precario cumplimiento por equivalente. Porque lo cierto es que, en sentido estricto, esta obra no es un Manual.

Hay varias razones que explican, mas no justifican del todo, el porqué de esta publicación, y no la tercera edición del *Manual*. La primera, y más importante, es que para esta última no podía tratarse de una mera actualización o puesta al día, sino de la elaboración casi íntegra de un nuevo libro. Ello porque, precisamente, a partir de 2010, con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, luego de una espera de medio siglo –de más tiempo, si se considera que en el último período legislativo de la presidencia de Medina Angarita se llegó a discutir en el Congreso un proyecto de ley reguladora del contencioso-administrativo– pudo al fin contarse en el ordenamiento jurídico venezolano con un instrumento legal en teoría destinado a darles cumplimiento a los mandatos constitucionales de regulación de esa materia. El resultado fue la modificación total o parcial

[1] *Vid*. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 39 451, del 22-06-10 (reimpresión por «error material»).

de la regulación de múltiples categorías procesales administrativas, lo que ameritaba un replanteamiento general de esa hipotética tercera edición del *Manual*. Y ello al margen de que, justamente por el tiempo transcurrido –más el vivencial que el meramente cronológico–, la relectura de lo escrito hace tres lustros no me resulta especialmente satisfactoria.

La segunda razón que motiva esta publicación obedece a la profunda crisis de la industria editorial venezolana. Situación producto –no podía ser de otra manera– de las catastróficas políticas públicas que hemos padecido los últimos veinte años, y que han derivado en la emergencia humanitaria en la que estamos sumidos en la actualidad. Consecuencia de ello, es que la publicación de un *Manual* a precios accesibles a sus destinatarios principales, es decir, los cursantes de la carrera de Derecho en las Universidades, es sencillamente imposible hoy en día. Tómese en cuenta que los tirajes de libros en nuestro entorno son bastante escasos. Y, si se trata de libros jurídicos, suelen ser de un centenar o poco más. Y eso si el autor tiene la fortuna de conseguir algún tipo de financiamiento que permita que su obra salga a la luz; o bien, si decide financiarlo de su propio peculio. No obstante, para un libro de texto primordialmente destinado a la consulta asidua de estudiantes de pregrado, un tiraje de esas magnitudes no tiene sentido.

Queda, sin embargo, la edición y venta en formato electrónico o digital. Pues bien, las experiencias recientes demuestran que tampoco resultan especialmente idóneas para el fin perseguido en este caso. Bien porque el formato permita la divulgación libre una vez adquirido un ejemplar, o bien debido a que los medios de comercialización empleados por las editoriales globales están fuera del alcance de la gran mayoría de los venezolanos, tanto en lo que se refiere a costos como a instrumentos de pago. La consecuencia es una enorme dificultad de acceso a libros, y más a libros jurídicos, en nuestro entorno cotidiano y en un país que no solo no ha entrado al siglo xxi, sino que en muchos aspectos ha retrocedido hasta la primera mitad del xx.

Dadas, pues, las circunstancias, no parecen haber demasiados alicientes para dedicar unos dos o tres años a la preparación íntegra de un texto que

de tercera edición solo tendría el nombre, previendo como su necesario destino el libre acceso a través de la internet. Por ello, se optó por una solución intermedia, y por tanto solo medianamente satisfactoria. Tomar varios de los artículos o capítulos de libros publicados a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que tratasen algunos de los asuntos más importantes y por consiguiente de ineludible estudio en los programas universitarios de Derecho Procesal Administrativo, actualizarlos y adaptarlos. Ello con el fin de preparar una obra que cubriera algunos de los principales temas de la materia, aportando una visión introductoria pero a la vez general de la disciplina, a quien se adentra por primera vez en ella. Así como también, en el caso de los profesionales del Derecho, a aquellos no muy familiarizados con las particularidades de nuestro «contencioso-administrativo».

Por supuesto, no está aquí cubierto todo el contenido programático de la disciplina, ni en el caso de la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, ni de otras Universidades. Pero basándose en lo aquí desarrollado y complementándolo con otro texto de mi autoría: *Problemas del contencioso-administrativo venezolano en la actualidad* (Funeda. Caracas, 2013); así como acudiendo a las fuentes bibliográficas que procuro señalar tanto en estas páginas como en esa obra previa, creo que puede obtenerse un resultado aceptable. A saber, tener un panorama general del régimen legal y del tratamiento judicial de las categorías procesales administrativas básicas de nuestro ordenamiento. Ello incluyendo no solo los institutos estudiados por la teoría general del proceso, sino también las principales características de la regulación positiva general, en cuanto a lo que estatuye la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en lo atinente a las partes en el proceso administrativo, el objeto de las pretensiones, los procedimientos de primera instancia y la sentencia con su ejecución.

El resultado de esa limitada forma de pago de la mencionada deuda académica son estos *Estudios de Derecho Procesal Administrativo*. A tal fin, como inicio seleccioné dos temas generales de reciente tratamiento en artículos monográficos, a saber: los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación de la

Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, escritos por mí para obras colectivas destinadas a homenajear a juristas venezolanos[2]. Con ello se busca esclarecer a quién y a qué se aplica la Ley, ambos puntos de especial relevancia y en algunos casos regulados con escasa fortuna en el texto legal. Y que, además, se entroncan con institutos pertenecientes al Derecho Administrativo sustantivo.

De seguida, pareció pertinente incluir tres trabajos que abordan los también tres procedimientos de primera instancia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a saber: demandas de contenido patrimonial, procedimiento breve y procedimiento común. El primero tuvo su origen en un artículo del mismo nombre publicado recién vigente la Ley[3]. Pero habiendo transcurrido una década, se requirió su reescritura, no solo para su actualización en asuntos concretos, sino sobre todo con el fin de ofrecer al lector resultados más conclusivos respecto a las que originalmente se plantearon como meras hipótesis interpretativas ante las antinomias e incongruencias legales, en espera de desarrollo jurisprudencial. Desarrollo que, como era de esperarse, optó por las soluciones más desfavorables para el particular enfrentado procesalmente a la Administración

---

[2] Publicados respectivamente como: «La enumeración de los entes y órganos sometidos al control contencioso-administrativo según el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (o cuando el legislador sí se equivoca)». En. *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N.º 10-III (Edición Homenaje a María Candelaria Domínguez Guillén). Caracas, 2018; y «El ámbito objetivo de aplicación del control de la jurisdicción contencioso-administrativa a la luz de la obra de José Araujo-Juárez. Luces y sombras del artículo 8 de la Lojca». En: Hernández-Mendible, V. R. y J. L. Villegas Moreno (dirs.): *Hacia un Derecho Administrativo para retornar a la democracia.* Liber Amicorum *al Profesor José R. Araujo-Juárez*. Centro de Estudios de Regulación Económica (Cereco) Universidad Monteávila-Centro para la Integración y el Derecho Público (Cidep). Caracas, 2018. Una segunda versión fue publicada en la *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 12. Caracas, 2019.

[3] Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción «Contencioso-Administrativa». En: AA. VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. II. Funeda. Caracas, 2011.

Pública; así como también, más contrarias a los principios constitucionales que regulan al proceso judicial.

El segundo («El procedimiento breve»), se basa en un capítulo elaborado también al poco tiempo de que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa entrara en vigor, contenido en una obra monográfica destinada al estudio de la vía de hecho como forma patológica de la actividad administrativa así como a su control judicial[4]. Para esta oportunidad, aparte de las necesarias actualizaciones formales, se procuró su complementación con trabajos posteriores en los que estudié diversos puntos referidos al tratamiento procesal práctico, no ya solo del régimen de las pretensiones contra las vías de hecho o actuaciones materiales ilegítimas, sino del procedimiento breve en general. Este último cauce legal para la tramitación de otras pretensiones adicionales, a saber: la de condena a hacer frente a la inactividad administrativa (demandas por abstención en los términos de la Ley), así como el llamado «reclamo» frente a la prestación de servicios públicos, vía procesal que potencialmente alberga una multiplicidad de pretensiones de diversa índole.

El capítulo destinado al tercer procedimiento de primera instancia establecido en el texto legal, crípticamente llamado «común» por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tiene su origen en un artículo monográfico muy reciente. Parte de este último publicado a su vez como capítulo de un libro cuya autoría principal corresponde a José Araujo-Juárez[5], a quien aprovecho esta ocasión para reiterar mi agradecimiento por haberme invitado a colaborar en lo que considero resultó una obra de mucha utilidad teórica y práctica. Lamentablemente, un libro de limitada divulgación, dadas las ya comentadas condiciones de la edición de obras jurídicas en nuestro país. El artículo entero, más amplio y reformulado, está pendiente

---

4 *La vía de hecho en Venezuela*. Funeda. Caracas, 2011.

5 «Tema 8. La revisión crítica del procedimiento contencioso de anulación». En: Araujo-Juárez, José: *La Justicia Administrativa y el contencioso de anulación*. Cidep-Funeda. Caracas, 2019.

para publicación. Y en el caso del texto incluido ahora como capítulo, se incorporaron algunas actualizaciones bibliográficas.

El capítulo final, referido a la sentencia y su ejecución en el proceso administrativo, es un derivado de la elaboración de mi tesis doctoral. Un capítulo preliminar de ella se publicó en España[6]. Y la tesis completa, tanto en ese país como en Venezuela[7]. Pero ahora se trata de una reformulación general, pues este capítulo fue el único que llegué a escribir todavía teniendo en mente esa reelaboración íntegra del *Manual*, propósito que abandoné por las razones ya expresadas. De allí que el enfoque que le imprimí pretende entonces ganar en simplicidad y sentido didáctico, habiendo sido pensado como parte de una obra del mismo fin. Y, además, está notablemente ampliado con el tema de las prerrogativas procesales de los entes públicos, destinado a cubrir un vacío de referencia general actualizada en la doctrina venezolana; enfoque especialmente requerido dados los recientes y lamentables criterios judiciales. Quede, pues, este último capítulo como solitario testimonio de la intención de hacer algo que no pudo ser, al menos por los momentos, por razones parcialmente ajenas a quien suscribe.

Ya para culminar: esta obra, que reitero, sigue dejando a su autor una cierta insatisfacción, dado que por las razones ya expresadas la considero una solución incompleta, es también testimonio de mi carrera docente. Téngase en cuenta que las dos ediciones del *Manual de Contencioso-Administrativo*, precedentes en propósito a estas páginas y que hasta cierto

---

6 «Consideraciones sobre la ejecución de sentencias en el proceso administrativo venezolano». En: *Revista Aragonesa de Administración Pública* (RArAP). N.os 43-44. Gobierno de Aragón. Zaragoza, 2014, http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/13%20M%20Angel%20Torealba.pdf.

7 *La ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano. España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela*. Cidep-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017. Publicado también como: *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela)*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2017.

punto las originan y motivan, las escribí siendo profesor instructor contratado en la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de mi querida *Alma Mater*: la Universidad Central de Venezuela.

Un par de años después de la segunda edición ingresé, por concurso público de oposición, al escalafón docente como profesor instructor de Derecho Administrativo. El capítulo del procedimiento breve tiene su origen, como ya se señaló, en un artículo de lo que fue mi trabajo de ascenso a la categoría de profesor asistente[8]. Por su parte, el capítulo de la sentencia y su ejecución deriva de los resultados preliminar y definitivo de mi tesis doctoral; y esta última a su vez constituyó mi trabajo presentado y defendido para el ascenso a la categoría de profesor asociado. Y los artículos sobre los ámbitos subjetivo y objetivo de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así como la primera versión del trabajo sobre la demanda de nulidad de actos administrativos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que actualizado y ampliado presento ahora como el capítulo del procedimiento común, fueron parte de los trabajos que presenté y defendí para ascender a la categoría de profesor titular, en cumplimiento de las exigencias normativas correspondientes.

Como se ve, aparte de reconocer a la Universidad por mi formación de pregrado, luego en grado de Especialista, y ulteriormente como profesor que recorrió los cinco niveles del escalafón docente, debo hacerlo a muchos otros más. Recorrido que, todo hay que decirlo, al transitarlo en el tiempo reglamentariamente previsto, demasiadas veces causó extrañeza e incluso incredulidad. Y en el último ascenso llegó incluso a generar tácticas obstruccionistas o cuando menos dilatorias. Ello da mucho que pensar del estado actual de la Escuela y la Facultad en las que desempeño la docencia, sin menoscabo de tomar en cuenta el asedio que la Universidad como

[8] A ello hay que añadir que varios de los asuntos no tratados en esta obra y vinculados con el contencioso-administrativo, general venezolano, lo están en el ya referido libro: *Problemas fundamentales del contencioso-administrativo en la actualidad*, que presenté y defendí para ascender a la siguiente categoría docente: profesor agregado.

institución, y las Universidades venezolanas en concreto, han sufrido desde hace dos décadas.

Así pues, aparte de agradecer a mi esposa y compañera en todos los sentidos, María Candelaria Domínguez Guillén, a quien no tengo palabras para retribuirle, es obligado mostrar mi gratitud para con varios colegas de la docencia. Debo comenzar mencionando a José Peña Solís, de quien recibo lecciones de la disciplina desde hace treinta años, cuando fue mi profesor de Derecho Administrativo I, y a quien considero mi Maestro, como señalé en previa ocasión[9]. También a quienes –además de este último– en una o varias oportunidades integraron los jurados del concurso de oposición en que ingresé y luego los diversos actos de defensa pública de los ascensos en el escalafón docente, a saber: Gustavo Urdaneta Troconis, Jesús Caballero Ortiz, Ramón Escovar León, Armando Rodríguez García y Alejandro Cáribas.

A ellos debo agregar a apreciados colegas venezolanos también docentes, quienes me han acompañado en esta trayectoria y generosamente me han invitado a participar en proyectos académicos y editoriales. Comienzo por Víctor Rafael Hernández-Mendible, quien –conjuntamente con la Catedrática de la Universidad de La Coruña: Marta García Pérez– fue además Director y cotutor de mi tesis doctoral. José Araujo-Juárez, Antonio Silva Aranguren, Belén Ramírez Landaeta, José Luis Villegas Moreno, José Ignacio Hernández González, Daniela Urosa Maggi, Edison Lucio Varela Cáceres, Alejandro Canónico Sarabia, Fernando Parra Aranguren, Allan Randolph Brewer-Carías, Mauricio Subero Mujica, Gonzalo Pérez Salazar, Laura Louza Scognamiglio, Mauricio Rafael Pernía-Reyes, José Rafael Belandria García y Claudia Madrid Martínez, entre otros, a quienes pido me dispensen por no incluirlos expresamente.

---

9 «Semblanza de José Peña Solís». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N.º 7-I (Homenaje a José Peña Solís). Caracas, 2016.

También debo expresar mi reconocimiento a quien fue profesor de Derecho Administrativo, tanto en la Escuela de Derecho como en la de Estudios Políticos de mi Facultad, Juan Carlos Márquez Cabrera (†). En repetidas ocasiones me animó para que elaborara la ya aludida tercera edición del *Manual*, partiendo de mis trabajos previos. Y más recientemente, otro colega, José Gregorio Silva Bocaney, quien me ha llamado la atención reiteradamente sobre la necesidad de actualizar esa obra.

Finalizo mostrando mi gratitud por el apoyo del profesor Edison Lucio Varela Cáceres, Director de la RVLJ, para esta publicación. Y hago votos porque su consulta libre en el portal electrónico de esta publicación periódica sea del beneplácito tanto de los cursantes de la carrera de Derecho en las Universidades venezolanas como de la comunidad jurídica en general.

En Caracas, agosto de 2020.

I
La enumeración de los entes y órganos sometidos al control contencioso-administrativo según el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (o cuando el legislador sí se equivoca)*

Sumario: **Preliminar. La importancia de la clasificación de las personas jurídicas al establecer el ámbito subjetivo de aplicación de una Ley 1. La lista** *1.1. El uno: Nada que objetar en principio 1.2. El dos: Comienzan los problemas 1.3. El tres: Más que problemas, errores, que casi llegan a extravagancias 1.4. El cuatro: Con el «Poder Popular» hemos topado. Y también con la función administrativa 1.5. El cinco: Después de los previos, no hay mucho que objetar 1.6. El seis: Otras consecuencias del desconocimiento* **Consideración final**

Preliminar. La importancia de la clasificación de las personas jurídicas al establecer el ámbito subjetivo de aplicación de una Ley

La decisión del profesor Varela Cáceres, director de la presente publicación, de realizar un homenaje a quien es en la actualidad la más destacada tratadista del Derecho Civil venezolano (remito a la semblanza contenida en el N.º 10 de la *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*)[1],

---

* Una primera versión de este trabajo fue publicado en: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 10-III (Edición Homenaje a María Candelaria Domínguez Guillén). Caracas, 2018.

[1] En el caso de la destinataria de este homenaje son aplicables las siguientes palabras: «… no hace falta ser viejo para saber de lo que uno hace, sino que lo que hay que proponerse desde temprano es ser mejor de lo que se puede ser», *vid*. García

me brinda la oportunidad de exponer algunos comentarios respecto a un asunto que debo explicar reiteradamente en las aulas. Exigencia que pone a prueba la capacidad de entender de los alumnos, especialmente los de pregrado. Ello, toda vez que en ocasiones hay que prescindir casi en su totalidad de los términos de un precepto para lograr entender lo que el redactor quiso expresar, por más que lo establecido en el texto luzca muy distante de lo que razonablemente pueda inferirse que fue su intención. Es el caso del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La selección del tema obedece, en primer lugar, a que se abordará –desde la óptica práctica– un asunto de interpretación jurídica, tema de la Teoría General del Derecho abordado también en todas las ramas de la disciplina, pero, por tradición, con primacía en el Derecho Civil. Y en segundo término, porque en el caso concreto el dispositivo a comentar aborda –muy lamentablemente– un tópico común tanto al Derecho Civil como al Derecho Administrativo. A saber, la clasificación de las personas jurídicas.

En efecto, el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa define –o al menos pretendió hacerlo– su ámbito de aplicación subjetivo. Es decir, a quiénes se aplica el texto legal, mediante el establecimiento de una lista de órganos y entes sometidos al control de los tribunales contencioso-administrativos. Y pretendió, porque el resultado es tan deficiente que solo mediante una interpretación sistemática y contextual del ordenamiento jurídico venezolano se logra no ya darle plena coherencia, sino al menos un mínimo sentido a la enumeración legal.

Y esa incoherencia es producto del desconocimiento por parte del redactor del precepto no solo de nociones básicas del Derecho Administrativo, como lo es el tema de las personas jurídicas en esa rama, sino también de

---

Soto, Carlos: «Entrevista a Eugenio Hernández-Bretón». En: *Derecho y Sociedad*. N.º 13. Universidad Monteávila. Caracas, 2017, p. 41, http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Derecho%20y%20Sociedad%20XIII(1).pdf.

las personas jurídicas en general[2]. Es decir, de un tema que se estudia en el primer año de la Carrera de Derecho (Derecho Civil I Personas) y se complementa en el segundo año (Derecho Administrativo I)[3]. Y como la primera asignatura del *pensum* fue la puerta de entrada al Derecho Civil de la homenajeada, tanto en su carrera docente como en su desenvolvimiento doctrinario (véase nuevamente la semblanza antes aludida), parece pertinente abordarlo brevemente en estas páginas.

No obstante, cabe advertir que no hay intento de originalidad en estas consideraciones. Al contrario, lo único que se expondrá es un repaso de nociones básicas, y que, de haber sido consideradas en el precepto legal a comentar, el resultado hubiera sido seguramente menos desafortunado. Veamos de seguida a qué se está haciendo referencia.

1. La lista

Parece necesario señalar, de entrada, que el establecimiento del ámbito subjetivo de aplicación del control de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa no es tarea demasiado fácil, por varias razones. En primer lugar, toda vez que determinar lo que es Administración Pública (a ella va dirigida preponderantemente la actividad de esos tribunales) no siempre se limita a la identificación de una serie de entes, en razón de que la definición de esta es tanto orgánica como funcional, al

---

[2] Con razón se califica a la enumeración legal como de «una falta de coherencia pasmosa», Brewer-Carías, Allan R.: «Introducción general al régimen de la jurisdicción contencioso-administrativa». En: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010, p. 38.

[3] Resalta la importancia del tema de la clasificación de las personas jurídicas en el Derecho Administrativo: Brewer-Carías, Allan R.: *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*. Vol. I (El Derecho Administrativo y sus principios fundamentales). Civitas Thomson Reuters-Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana. Madrid, 2013, pp. 791 y 792.

menos para la mayoría de la doctrina venezolana[4]. Y también para la jurisprudencia, incluso la reciente[5].

Ello implica que la Administración Pública no se equipara con rama Ejecutiva, puesto que todos los órganos del Poder Público ejercen en ocasiones la función administrativa, y por tanto son Administración Pública a los efectos de que su actividad pueda ser objeto de control por los jueces contencioso-administrativos. Tal es la concepción predominante en Iberoamérica[6], y desde luego en Venezuela[7].

Y en segundo término, porque incluso los particulares, excepcionalmente, pueden ejercen función administrativa en virtud de la atribución legal de potestades administrativas[8]. Y en tales casos, también se considerarán Administración Pública a los efectos de que su actividad sea susceptible de revisión judicial en sede contencioso-administrativa.

---

4 Como se ha destacado recientemente: «… el Derecho Administrativo no ha sido nunca un Derecho subjetivista; no ha sido nunca el Derecho de la Administración Pública, sino que ha sido siempre el Derecho de la función administrativa de los entes públicos», Araujo Juárez, José: *La teoría de la cláusula exorbitante. El tránsito de la cláusula derogatoria a la potestad administrativa contractual en los sistemas de contratación pública*. Editorial Jurídica Venezolana-Cidep. Caracas, 2017, p. 53). De allí que se ha resaltado la posibilidad de incurrir en errores e inexactitudes al establecer una lista de figuras sometidas al control de la Justicia Administrativa (Espinoza, Alexander y Jhenny Rivas: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Instituto de Estudios Constitucionales-Funeda. Caracas, 2010, p. 60).

5 *Cfr.* Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Sobre los conceptos de Derecho Administrativo y de Administración Pública en Venezuela». En: *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. UCV-Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2011, pp. 392-398.

6 *Cfr.* entre otros: Vidal Perdomo, Jaime *et al.*: *La función administrativa y las funciones del Estado. Cuatro amigos, cuatro visiones sobre el Derecho Administrativo en América Latina*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

7 Véase al respecto: Brewer-Carías: *Tratado…*, vol. I., pp. 342-373.

8 *Cfr.* Brewer-Carías: «Introducción general…», p. 53.

De allí que una opción para el proyectista podía haber sido referirse genéricamente a la Administración Pública, o mejor aún, a la actividad administrativa, como destinataria del control de los jueces contencioso-administrativos, empleando términos más o menos similares a los contenidos en el artículo 259 constitucional. Y dejar entonces, primeramente a la jurisprudencia y luego a la doctrina, que determinasen más concretamente el asunto ante cualquier controversia.

Después de todo, se contaba con un rico acervo en ese sentido, dada la inexistencia hasta ese entonces en el ordenamiento jurídico venezolano de un precepto que definiera de forma general el ámbito de aplicación de tal control judicial, más allá de los lineamientos constitucionales. Carencia que no había ocasionado escollos insuperables para la jurisprudencia y la doctrina, en lo atinente a identificar a los sujetos de control de la Justicia Administrativa. De tal suerte que con tal fórmula no se iba a generar un vacío legal realmente problemático.

No obstante, la alternativa de establecer un ámbito específico de aplicación no era en absoluto descartable. De hecho, siempre podrá argumentarse su necesidad de inclusión en obsequio a la seguridad jurídica en la aplicación de un instrumento normativo.

En tal caso, a pesar de la indeterminación del concepto de Administración Pública, tampoco lucía de una dificultad insuperable redactar una lista razonablemente satisfactoria de entes y órganos directamente destinatarios del instrumento legal. Sobre todo, a partir de las enunciaciones legislativas contenidas en las leyes administrativas de la década pasada, que tuvieron sus antecedentes a partir de los años 70[9].

De allí que parecía lógico, conveniente y práctico, si se optaba por establecer una lista expresa, partir de la enumeración de entidades que

[9] Véase al respecto: Brewer-Carías: *Tratado…*, vol. i, pp. 810-812; Peña Solís, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. ii. TSJ. Caracas, 2001, pp. 77 y 78.

conforman el sector público, contenida tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) –cuya redacción originaria puede decirse, más allá de algunas objeciones concretas, que constituye una suerte de Manual de Derecho Administrativo–, como en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público[10]. De seguida, el proyectista podía establecer una cláusula complementaria que señalara que todos los demás órganos que ejercen el Poder Público en cualquiera de sus ramas estarían sometidos al control judicial contencioso-administrativo al ejercer actividad administrativa. Y para cerrar el precepto, incluir una referencia a que incluso los particulares, «realizando excepcionalmente actividad administrativa sobre la base de expresa asignación legal de potestades», quedaban sometidos a ese control jurisdiccional.

Adicionalmente, un apartado necesario pudiera haber sido el agregar que, para el caso de la determinación de la responsabilidad patrimonial del Estado, la competencia de los tribunales contencioso-administrativos no se limita a aquella derivada de la realización de actividad administrativa, sino que se genera con ocasión de «toda» la actividad de los órganos que ejercen el Poder Público imputable al funcionamiento del Estado (y no únicamente de la Administración Pública). Con ello, la Ley no se limitaría a la redacción de los artículos 140 y 259 constitucionales (y 13 de la vigente LOAP), sino que también incluiría expresamente la responsabilidad del Estado-juez y del Estado-legislador. Añadiendo quizá que para el caso de la responsabilidad patrimonial, la misma incluía a las entidades estatales con forma de Derecho privado[11].

No obstante, el proyectista de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa desperdició los aportes legislativos previos, así como los doctrinarios e incluso jurisprudenciales. El resultado, una enumeración, en primer lugar, incoherente con las leyes que regulan la organización

[10] Comenta la clasificación de las personas jurídicas contenidas en ese texto legal: Peña Solís: ob. cit., vol. II, pp. 86-93.

[11] Sobre la regulación de estas, véase: ibíd., pp. 96-99 y 110-113.

administrativa, por no decir respecto a la jurisprudencia y a la doctrina. Y en segundo término, lo que quizá es aún más inexcusable, desconocedora de los lineamientos básicos en cuanto a la enumeración y clasificación de las personas jurídicas en nuestro Derecho Administrativo y, en general, en el ordenamiento jurídico venezolano.

Veámoslo con algo más de detenimiento a través de los seis apartados del dispositivo legal. El encabezamiento del precepto pauta que están sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa:

1.1. El uno: Nada que objetar en principio

«1. Los órganos que componen la Administración Pública».

Quizá no se trate de la mejor redacción, ya que la Administración Pública, en cualesquiera de sus niveles o ámbitos político-territoriales (nacional, estadal y municipal) está integrada por entes (personas jurídicas) y órganos (figuras subjetivas que expresan la voluntad de la persona jurídica). Por ello también se habla de «Administraciones Públicas». Pero el sentido del precepto parece claro: Se está aludiendo a la Administración Pública como complejo orgánico, a manera de primer estadio en una aproximación de lo que debe entenderse como tal a los fines del control jurisdiccional de la actividad administrativa[12]. Hubiera sido deseable que el texto señalara, por ejemplo, que se refería a ese complejo orgánico en los niveles político-territoriales Nacional, Estadal o Municipal (descentralización territorial), o alguna expresión semejante (sobre ello se volverá de seguida). Pero este primer apartado de la lista resulta aceptable, de haber sido adecuadamente complementado[13].

---

[12] Sobre los órganos y entes que integran la Administración Pública venezolana, véase en general: Brewer-Carías: *Tratado*…, vol. ii, pp. 792-796; Araujo-Juárez, José: *Derecho Administrativo General. Administración Pública*. Ediciones Paredes. Caracas, 2011, pp. 166-189; Peña Solís: ob. cit., vol. ii, pp. 537-720.

[13] Como señala Brewer-Carías: «Introducción general…», pp. 39 y 40, para una cabal comprensión de este primer supuesto también debe acudirse a lo establecido en los artículos 140 y ss. de la Constitución y a la LOAP.

1.2. El dos: Comienzan los problemas

«2. Los órganos que ejercen el Poder Público, en sus diferentes manifestaciones, en cualquier ámbito territorial o institucional».

Parece evidente que el redactor intentó entonces completar y precisar la enumeración del apartado 1. Pero también lo es que no empleó términos mínimamente idóneos. Faltaba agregar –como ya se señaló– en esa previa referencia a la Administración Pública, que se trataba de la correspondiente a cada ente político-territorial, es decir, Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal –quizá podría haber agregado la correspondiente a los Distritos Metropolitanos–. Pero en lugar de eso, el cardinal 2 se refirió, primero: a los órganos que ejercen el Poder Público, lo que implica que no está aludiendo a la Administración Pública, sino a todas las ramas del Poder Público, para, y aquí viene lo segundo, aludir luego a «cualquier ámbito territorial o institucional», expresión notablemente imprecisa.

Veámoslo con más detalle. El apartado previo se refiere a los órganos que integran la Administración Pública. No precisó tal dispositivo si se refería únicamente a la Administración Pública Nacional –excluyendo a la Estadal y a la Municipal–, ni a la Administración Pública Central –por oposición a la descentralizada funcionalmente–. El cardinal dos, en lugar entonces de completar ese primer elemento que resultaba precario, comienza cambiando el enfoque y aludiendo a los órganos que ejercen el Poder Público. Es decir, pasa de concebir a la Administración Pública desde un punto de vista básicamente «orgánico y subjetivo», a uno «material o funcional» (la función o actividad administrativa realizada por todos los órganos que ejercen el Poder Público)[14].

Ambas visiones, si bien complementarias, resultan distintas y, por tanto, el apartado 2 no encuadra coherentemente como complemento del previo,

[14] Véase recientemente sobre estas nociones dogmáticas, entre otros: Araujo-Juárez, José: *Derecho Administrativo Constitucional*. Cidep-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017, pp. 145 y 146.

sino que comienza a mostrarse confuso e impreciso. Imprecisión y confusión que se acrecienta al referirse a que esos órganos se encuentran «en sus diferentes manifestaciones» y «en cualquier ámbito, territorial o institucional».

Vayamos primero con lo último. Lo del «ámbito territorial» luce comprensible. El precepto intenta justamente completar la carencia del previo apartado. Se alude así a la Administración Pública de cada ente político-territorial: nacional, estadal y municipal. Pero ya no es tan inteligible la referencia al «ámbito institucional». Pudiera entenderse que esta expresión apunta a la Administración Pública descentralizada funcionalmente[15], o descentralización institucional, como la identifica algún sector de la doctrina española[16] (no así la nacional, y mucho menos la LOAP, que se refiere en su Título iv a la descentralización funcional). O bien que el redactor tenía en mente la figura de los institutos autónomos, de raigambre constitucional.

Pero además de que la redacción permite variadas hipótesis, queda por determinar a qué se refiere el resto del precepto con la expresión: «en sus diferentes manifestaciones». Surgen tres tesis interpretativas al respecto:

Primera: Se alude a las cinco ramas del Poder Público establecidas en la Constitución de 1999[17], en la que de forma algo grandilocuente se agregó a la clásica división tripartita, los «Poderes» Ciudadanos y Electoral, en un pretendido retorno a las ideas constitucionales de Bolívar.

---

15 Sobre el término véase recientemente, entre otros: Araujo Juárez: *Derecho Administrativo General*…, pp. 195-197. Con especial detalle: Caballero Ortiz, Jesús: *Los institutos autónomos*. 3.ª, Funeda. Caracas, 1995, pp. 9-34.

16 *V.g.* Garrido Falla, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo. Parte general*. Vol. i. 12.ª, Tecnos. Madrid, 1994, p. 334, aunque este autor también alude a descentralización funcional (p. 348). Igualmente la doctrina española hace referencia a Administración Institucional (*v.g.* García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*. T. i. 8.ª, Civitas. Madrid, 1997, pp. 389-405, como categoría –más o menos equivalente– a lo que la doctrina venezolana denomina «Administración Descentralizada funcionalmente».

17 Así parece entenderlo Brewer-Carías: «Introducción general…», pp. 40 y 41.

Segunda: Se refiere al desempeño de las funciones estatales que sirven como criterio orientador para la identificación de la Administración Pública en sentido funcional o material. Esto es, excluyendo las funciones privativas de cada órgano (la de dictar actos con rango, valor y fuerza de Ley en el caso del Legislativo y en ciertas hipótesis también del Ejecutivo, y la de emitir sentencias el Judicial), según la clásica definición residual de Administración Pública planteada desde Merkl[18]. El resto de ellas, y que resulten de rango sublegal, encuadran en la noción de función materialmente administrativa y, por tanto, se vinculan con el aludido criterio material determinador de la Administración Pública (sobre ello se volverá más adelante)[19]. Y en este caso, de los órganos y entes sometidos al control de los tribunales contencioso-administrativos.

Tercera: Se está ante una redundancia en la redacción, producto de una deficiente técnica legislativa, y, habría que decirlo, del desconocimiento del proyectista. El texto expresa que esos órganos del Poder Público estarán sometidos «en sus diferentes manifestaciones» o «en cualquier ámbito», como expresiones equivalentes, al control de la Justicia Administrativa.

Cabe preguntarse si todos esos esfuerzos interpretativos valen la pena, en lugar de prescindir de tales expresiones que, lejos de ayudar a la comprensión del texto, la complican. Nos inclinamos por esta última idea, aunque contraríe el elemento literal.

En todo caso, parece que siempre habría de entenderse, sobre la base de los elementos contextual y sistemático, que lo que quiso establecer el cardinal dos, aunque ciertamente no lo logró –o lo hizo de muy mala manera– fue la referencia a la Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal (descentralización territorial), y a la Administración Pública

---

[18] *Cfr.* Merkl, Adolf: *Teoría general del Derecho Administrativo*. Editora Nacional. México, 1980. Más recientemente y con nuevos aportes en la doctrina alemana: Maurer, Hartmut: *Derecho Administrativo. Parte general*. Marcial Pons. Trad. G. Doménech Pascual, coord. Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2011, pp. 47-51.

[19] *Cfr.* Brewer-Carías: «Introducción general…», pp. 53-54.

Central y Descentralizada (descentralización funcional). Fórmulas organizativas que en el caso venezolano se complementan, por lo que hecha esta labor interpretativa, adquieren sentido los dos primeros apartados en su vinculación recíproca.

Como puede constatarse, si bien estos dos primeros enunciados no son el mejor ejemplo de buena técnica legislativa y de precisión en el lenguaje jurídico, pueden llegar a ser comprendidos sistemáticamente luego de un razonable esfuerzo interpretativo. Pero, a partir del tercer apartado, la tarea de captar el sentido de los preceptos se torna no solo difícil, casi ímproba, sino incluso ingrata.

1.3. El tres: Más que problemas, errores, que casi llegan a extravagancias

«3. Los institutos autónomos, corporaciones, fundaciones, sociedades, empresas, asociaciones y otras formas orgánicas o asociativas de Derecho público o privado donde el Estado tenga participación decisiva».

Comienza el precepto aludiendo a los institutos autónomos, forma jurídica personificada de raigambre en el ordenamiento positivo, incluso en el plano constitucional[20]. Omitiendo en cambio mencionar a su *alter ego* bastardo, el «instituto público», creado por la reforma de 2008 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, entonces en pleno auge de la tendencia centralizadora de la Administración Pública –a contravía

[20] Además del ya clásico estudio de Caballero Ortiz: *Los institutos…*, *in totum*, puede verse sobre los institutos autónomos: Garrido Rovira, Juan: «El instituto autónomo como forma jurídica de la Administración Pública Nacional Descentralizada en Venezuela». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 3. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980, pp. 23-39; Rondón de Sansó, Hildegard: *Teoría general de la actividad administrativa. Organización. Actos internos*. Librería Álvaro-Nora. Caracas, 1995, pp. 210-213; Brewer-Carías: *Tratado…*, vol. i, pp. 836-841; Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*. 12.ª, UCV. Caracas, 2001, pp. 513-525; Araujo Juárez: *Derecho Administrativo General…*, pp. 200-205. Por su parte, Peña Solís: ob. cit., vol. ii, p. 130, los califica como la modalidad más emblemática de los entes públicos no territoriales en Venezuela.

de las normas constitucionales–[21], y que ha pretendido camuflarse una vez más en la sucesiva reforma de 2014[22]. Con tal omisión demuestra una notable inconsecuencia con la legislación previa, pero ciertamente no origina graves problemas interpretativos. Y decimos graves, pues en todo caso el primer elemento del cardinal 3 resulta redundante con la expresión «ámbito institucional» contenida en el apartado previo[23]. O una u otra parecen sobrar.

En todo caso, los problemas serios se presentan a partir del segundo elemento del precepto, a saber, la mención a las «corporaciones», concepto dogmático en la clasificación de las personas jurídicas que se caracteriza por la prevalencia del sustrato personal (*universitas personarum*), por oposición a la primacía del sustrato real o patrimonial en las instituciones (*universitas rerum*)[24]. Pero tal noción conceptual encuentra difícil cabida práctica en la ya referida clasificación de las personas jurídicas de la legislación administrativa venezolana, a pesar de su genérica mención en los

---

[21] Véase, entre otros: Brewer-Carías, Allan R.: «El sentido de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 115. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008, pp. 157-159.

[22] Véase al respecto, entre otros: Caballero Ortiz, Jesús: «Algunos comentarios sobre la descentralización funcional en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 115. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008, pp. 171-173; Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Breves apuntes sobre los principales cambios derivados de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública». En: *Anuario de Derecho Público*. N.º 2. Universidad Monteávila. Caracas, 2009, pp. 101 y 102; Araujo Juárez: *Derecho Administrativo General…*, pp. 202 y 203; Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Las sucesivas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública: 2008-2014. Cambiando todo para que nada cambie». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 140. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, pp. 116 y 117.

[23] Véase: Brewer-Carías: «Introducción general…», p. 41.

[24] Véase al respecto, entre otros: Brewer-Carías: *Tratado…*, vol. I, p. 793; Peña Solís: ob. cit., vol. II, pp. 56-59 y 119; Araujo Juárez: *Derecho Administrativo General…*, p. 199. Para el caso español: García de Enterría y Fernández: ob. cit., t. I, p. 372.

artículos 19.3° y 28 del Código Civil[25]. Y tampoco tiene mayor recepción en nuestras leyes administrativas.

Por consiguiente, aunque en la práctica de la organización administrativa abunde la denominación, *nomen* que no se corresponde con ninguna categoría legal específica, lo cierto es que lo que el legislador o el reglamentista llaman «corporación», en realidad será en la mayoría de las ocasiones, desde el punto de vista jurídico-formal, un instituto autónomo[26] o una empresa del Estado[27].

Una opción más benévola sería plantear que el término «corporación» esté empleándose como sinónimo de persona de carácter asociativo de Derecho público. Así lo entiende un sector de la doctrina civilista, la cual cuestiona la ubicación de tal categoría en la enumeración de los entes privados del artículo 19.3° del Código Civil y reconduce tal figura en el Derecho positivo venezolano, entre otros, al caso de los Colegios profesionales[28]. Ello es una

---

[25] La doctrina civilista se refiere al equívoco empleo de tal término en el artículo 19.3° del Código Civil y propone su interpretación correctiva (Domínguez Guillén, María Candelaria: *Derecho Civil I. Personas*. Ediciones Paredes. Caracas, 2011, p. 58; Varela Cáceres, Edison Lucio: *Lecciones de Derecho Civil I Personas*. Editorial RVLJ. Caracas, 2019, pp. 201 y ss.).

[26] Por ejemplo, la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (Corpozulia), creada por Ley del 26-07-69, *Gaceta Oficial* N.º 28 979.

[27] Por ejemplo, la Corporación de Desarrollo de la Cuenca del Río Tuy «Francisco de Miranda» (Corpomiranda, S. A.), creada mediante Decreto N.º 9431, *Gaceta Oficial* N.º 40 135, del 25-03-13, como empresa del Estado (Sociedad Anónima).

[28] *Cfr.* Domínguez Guillén: ob. cit., pp. 57 y 58. La autora destaca la necesidad de una interpretación lógica y contextual sobre el elemento literal, al señalar que a nadie se le ocurriría sostener que si el Estado estuviera incluido en la enumeración del artículo 19.3° del Código Civil, solo por ello habría de concluirse que este es una persona de Derecho privado (p. 58). En similar sentido: Graterón Garrido, Mary Sol: *Derecho Civil I Personas*. 2.ª, Ediciones Paredes. Caracas, 2010, p. 50; la Roche, Alberto José: *Derecho Civil I*. 2.ª, Editorial Metas. Maracaibo, 1984, p. 336. Parcialmente en contra: Aguilar Gorrondona, José Luis: *Derecho Civil I. Personas*. 23.ª, UCAB. Caracas, 2010, pp. 45-47 y 425 y Hung Vaillant, Francisco: *Derecho Civil I*. 5.ª, Vadell Hermanos Editores. Caracas, 2015, pp. 493-505.

opción plausible, máxime porque la doctrina administrativista coincide al categorizar a tales entidades, junto con las Academias Nacionales[29] y las Universidades[30], como entes corporativos de Derecho público[31]. Mas de ser así, la técnica legislativa aconsejaba emplear el término «ente público» por razones de economía y simplicidad, así como también para mantener la uniformidad con la redacción de los artículos 9.8, 9.9, 23.1, 23.2, 24.1, 24.2, 25.1, 25.2 y 109 de la misma Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa[32].

El resultado es que el empleo del término «corporaciones» en la enumeración del cardinal 3, o es inocuo o es redundante, y por tanto inútil. Ello, ya de por sí grave en la redacción de cualquier dispositivo normativo, lo es más si se está en presencia de una lista legal de elementos, en este caso, de categorías de personas jurídicas. Enumeración que no debería incluir términos ambiguos, o sin sentido específico, por no corresponderse con

---

29 Sobre tales entidades, véase: Hernández-Bretón, Eugenio: «La personalidad jurídica de las Academias Nacionales». En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N.os 97-98. Caracas, 1984, pp. 125-140, http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/1984/BolACPS_1984_40_97_98_125-140.pdf; Pérez Luciani, Gonzalo: «Las Academias Venezolanas. Su naturaleza jurídica». En: *Escritos del Doctor Gonzalo Pérez Luciani*. Fundación Bancaribe para la Ciencia y la Cultura. Caracas, 2013, pp. 687-735.

30 *Cfr.* Peña Solís: ob. cit., vol. ii, pp. 127 y 128. Sobre las Universidades, además de la referencia en los Manuales, puede verse en la doctrina venezolana, entre otros: Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «La naturaleza jurídica de las universidades». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.º 48. UCAB. Caracas, 1993, pp. 390-422. Más recientemente: Belandria García, José Rafael: «Naturaleza jurídica de las universidades nacionales». En: *Dikaiosyne*. N.º 21. ULA. Mérida, 2008, pp. 189-203.

31 Por ejemplo: Rondón de Sansó: ob. cit., pp. 213-219. Respecto a las Academias Nacionales, *cfr.* Lares Martínez: ob. cit., p. 534. Sobre el uso del término para designar a entidades de Derecho público, véase, por ejemplo, para el ordenamiento español: Garrido Falla: ob. cit., pp. 334-337.

32 Sobre el punto pueden verse las consideraciones respecto a las entidades de base corporativa, tanto públicas como privadas, de Brewer-Carías: *Tratado*…, vol. i, pp. 793-796 y 830-834.

el marco normativo preexistente, con el fin de evitar el surgimiento de problemas interpretativos.

De seguida, el precepto se refiere a las fundaciones, lo que no es en modo alguno objetable[33], salvo por el hecho de que tales entidades no vuelven a ser incluidas –inexplicablemente– en el resto del articulado de la Ley. De tal ausencia surge la interrogante, por ejemplo, de por qué la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa alude a las empresas del Estado en varias disposiciones subsiguientes, por ejemplo, en materia de «demandas» contra entes del sector público (artículos 23.1 y 232, 24.1 y 24.2 y 25.1 y 25.2) o en lo atinente al cumplimiento voluntario de la sentencia (artículo 109), pero no a las fundaciones, con la consiguiente duda respecto a si forzar o no una interpretación extensiva de tales listas a los fines de la inclusión de esos entes. Tal parece que la inercia respecto a previas regulaciones pesó más que la obligada consideración del texto normativo como un todo sistemático.

Las siguientes entidades nombradas en el apartado 3 son las sociedades, vocablo que no debería dar lugar a mayores reparos, dada su tradición tanto en el Derecho Civil como en el Mercantil (artículos 19, *in fine* del Código Civil y 200 y ss. del Código de Comercio)[34], salvo por el hecho de que inmediatamente viene seguido por el de empresas. Término este último que muy probablemente proviene de su inclusión en nuestra legislación administrativa a partir de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y que en ese entonces por su ambigüedad motivó fundadas críticas de la doctrina e intensas controversias jurisprudenciales y doctrinarias[35]. Actualmente, y más aún

---

[33] Respecto a las fundaciones desde la óptica del Derecho Administrativo, puede verse, entre otros: ibíd., pp. 860-864, y si se trata de fundaciones estatales: ibíd., pp. 871-872; Araujo Juárez: *Derecho Administrativo General*…, pp. 205-207.

[34] En relación con las sociedades civiles y mercantiles en la doctrina administrativista, puede verse, entre otros: Brewer-Carías: *Tratado*…, vol. I, pp. 852-860. Y sobre estas últimas en la hipótesis de que sean entes estatales: ibíd., pp. 867-871.

[35] Véase, entre otros: Caballero Ortiz, Jesús: *Contencioso de plena jurisdicción y demandas contra los entes públicos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1989, pp. 118-141.

a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública, está bastante claro que tal vocablo se refiere a las llamadas «empresas del Estado»[36].

El problema radica en que la definición, primero doctrinaria y jurisprudencia, y hoy legal, del término «empresas del Estado» (más allá de las deficiencias del artículo 103 del vigente Decreto-LOAP)[37], indica que estas son sociedades mercantiles de capital estatal, o con control mayoritario o decisivo de un ente del sector público. Así pues, mencionar primero a las sociedades y luego a las empresas luce, por decir lo menos, redundante, y obliga al operador jurídico, en aras de buscar la mínima coherencia necesaria en la enumeración, a entender que la mención es a las «sociedades civiles» estatales en el primer caso, y en el segundo, a las «sociedades mercantiles» de capital estatal (empresas del Estado).

Pero, en este último caso, de nuevo surge la falta de unidad y coherencia legislativas, pues las sociedades civiles no son luego mencionadas en el resto del articulado, así como tampoco las asociaciones, a que corresponde ahora referir.

En efecto, de seguida, la lista alude a la categoría subjetiva de las asociaciones, término que puede dar lugar a dos interpretaciones, una estricta y otra amplia. La primera, entender que el vocablo se refiere a las asociaciones civiles mencionadas en el artículo 19.3° del Código Civil y demás leyes sectoriales. La segunda, entender a las asociaciones como cualquier forma jurídica subjetiva distinta de las mencionadas antes en la enumeración, en las que el sustrato personal o asociativo sea el prevalente[38].

---

[36] Sobre las empresas del Estado, puede verse, entre otros: Brewer-Carías: *Tratado*…, vol. I, pp. 867-871; Lares Martínez: ob. cit., pp. 528-530; Araujo Juárez: *Derecho Administrativo General*…, pp. 207-210; Belandria García, José Rafael: «Régimen legal de las empresas del Estado venezolano y aplicabilidad de las leyes administrativas venezolanas a las empresas del Estado constituidas en el extranjero». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 16. Universidad Monteávila. Caracas, 2018, pp. 53 y ss.

[37] *Gaceta Oficial* N.º 6147 extraordinario, del 17-11-14.

[38] Un enfoque similar en cuanto a distinguir entre asociaciones en sentido amplio y en sentido estricto puede verse en: Domínguez Guillén: ob. cit., pp. 66, 70 y 71.

La primera tesis parece la más plausible, porque seguidamente el apartado bajo análisis incluye una de las dos referencias más desafortunadas de toda la enumeración del artículo 7. Redacción cuya generalidad y ambigüedad es de tal índole, que *prima facie* evidencia que se trata de un malogrado intento de establecer una suerte de categoría residual respecto a todas las previas menciones. Ello, a modo de prevenir cualquier olvido legislativo o de prever el surgimiento de nuevas categorías de entidades jurídicas en el Derecho positivo venezolano.

En efecto, la última parte del cardinal se refiere a «otras formas orgánicas o asociativas de Derecho público o privado donde (*sic*) el Estado tenga participación decisiva».

Es difícil encontrar una oración en un texto legislativo con mayor imprecisión y falta de técnica jurídica (salvo en el caso de la terminología seudosociológica empleada en las Leyes del Poder Popular), por lo que también lo es pretender analizarla. En todo caso, el uso de la expresión «forma orgánica» parece referirse a órganos y no a entidades, en cuyo caso la mención es superflua y mal ubicada, toda vez que ya la referencia a los órganos que integran la Administración Pública (tanto en sentido subjetivo como funcional) se haya prevista en los apartados 1 y 2 del mismo artículo.

Al margen de esa tesis interpretativa, no encontramos otro sentido posible susceptible de dársele a tal mención, aunque dada la ambigüedad de la misma –que luce más afín a la Biología que al Derecho, quizá por el origen dogmático de la teoría del órgano– no es del todo descartable[39].

[39] Sobre la teoría del órgano en el Derecho Administrativo venezolano, véanse, entre otros: Rondón de Sansó: ob. cit., pp. 92-104; Peña Solís: ob. cit., vol. ii, pp. 149-215; Araujo Juárez: *Derecho Administrativo General*…, pp. 26-32. De forma general: Santamaría Pastor, Juan Alfonso: «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. N.º 40. Civitas. Madrid, 1984, pp. 40 y ss.

Similar estupor produce la mención a cualquier otra «forma asociativa» no solo por la impropiedad del término, sino también porque en ese mismo apartado ya se había hecho mención a las asociaciones y sociedades, como acaba de exponerse.

Pero es que el texto agrega, respecto a estas «formas orgánicas y asociativas», que habrán de ser «de Derecho público o privado donde (*sic*) el Estado tenga participación decisiva».

Para intentar desentrañar el sentido de esta última frase, cabe recordar que una de las clasificaciones dogmáticas aceptadas en el Derecho Administrativo venezolano es la que distingue entre personas jurídicas con forma de Derecho público y personas jurídicas con forma de Derecho privado, o más resumidamente, personas jurídicas de Derecho público o de Derecho privado[40]. Así las cosas, al incluirse las entidades previamente referidas en el mismo apartado, se comprueba que se trataría una vez más de una redundancia del precepto, producto de no haberse basado en los previos desarrollos doctrinarios que encuentran expresión en la legislación preexistente. Y también, lamentable efecto de no tomar en cuenta lo que se acaba de establecer o, peor aún, de no saber qué se estableció.

No obstante, el dispositivo agrega inmediatamente, como condición para que tales entidades estén sometidas al control de la Justicia Administrativa, que en ellas el Estado tenga participación decisiva. Se trata –una vez más– de una impropiedad en el uso de los términos, probable resultado de la copia inercial de la redacción del artículo 42.15 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Locsj) –o bien de su desarrollo jurisprudencial–.

Y es impropio, pues en tal caso solo puede estar refiriéndose como participación decisiva, a la mayoría accionarial –o potestad decisoria mediante la

[40] Véase para el caso del Derecho Civil: Domínguez Guillén: ob. cit., pp. 55-57. En el Derecho Administrativo venezolano, entre otros: Brewer-Carías: *Tratado*…, vol. i, pp. 797-809; Peña Solís: ob. cit., vol. ii, pp. 93-117.

titularidad de cierto tipo de acciones– en la actividad comercial de las empresas del Estado, no a cualquier ente estatal con forma de Derecho privado, y mucho menos a personas jurídicas de Derecho público, aunque el enunciado legal paute lo contrario. Y esta conclusión se impone no solo a la luz del ya mencionado artículo 42.15 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuyos términos copia la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (a pesar de que habían dado lugar a problemas de aplicación y aun cuando la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (Lotsj) de 2004 había modificado tal redacción)[41], sino también por la propia naturaleza del control de los entes descentralizados[42]. Accionarial para las empresas del Estado, estatutario para las otras entidades estatales con forma de Derecho privado y de tutela para los institutos autónomos (véanse los artículos 107, 108, 114 y 117, y especialmente el Título iv, Capítulo ii, Sección Quinta del Decreto Loap)[43].

De allí que, si ya la referencia a las empresas del Estado en dos oportunidades previas configuró entonces una redundancia, ahora esta se acrecienta.

En resumen, el desconocimiento de nociones básicas del Derecho Civil y Administrativo por parte del redactor del precepto ha traído como resultado un apartado cuyos elementos destacan por su impropiedad terminológica, redundancia e incoherencia. Con el añadido de que la pretendida referencia a modo de cláusula residual, de cualquier otra forma orgánica o asociativa de Derecho público o privado, excede la mera impropiedad y linda con la extravagancia, dado su total desapego con la terminología al uso.

---

41 Sobre tales controversias durante la vigencia de la Locsj, véase: Caballero Ortiz: *Contencioso de plena jurisdicción*…, pp. 118-141. Luego de ella y durante la vigencia de la Lotsj de 2004: Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: *Manual de Contencioso-Administrativo. Parte General*. Editorial Texto. Caracas, 2007, pp. 417-427.

42 *Cfr*. Peña Solís: ob. cit., vol. ii, pp. 104-108.

43 En la doctrina: *cfr*. ibíd., p. 103; Araujo Juárez: *Derecho Administrativo General*…, pp. 213-219. Para el caso de los institutos autónomos: Caballero Ortiz: *Los institutos*…, pp. 229-249.

1.4. El cuatro: Con el «Poder Popular» hemos topado. Y también con la función administrativa

«4. Los consejos comunales y otras entidades o manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos, cuando actúen en función administrativa».

Ateniéndonos al plano meramente formal, y soslayando la manifiesta inconstitucionalidad de los Consejos Comunales[44], el cardinal cuatro comienza incurriendo en una redundancia –otra más– con el inmediatamente anterior, pues esas entidades son «asociaciones civiles». Por ende, no parece tener sentido volver a referirlas, y mucho menos en un supuesto distinto[45].

Se trata además de una inclusión que luce forzada, pues, si el propósito era hacer mención a las hipótesis en que excepcionalmente entidades no estatales (salvando la determinación de la responsabilidad patrimonial) y con forma de Derecho privado realizan actuaciones sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa –siempre sobre la base de la atribución de potestades mediante norma legal–, la redacción debió haber sido más genérica. Esto es, no referirse concretamente a un subtipo de entidad (los Consejos Comunales), especie dentro de un género (asociaciones) ya mencionado antes en el mismo dispositivo legal.

De allí que cabe preguntarse, por ejemplo, por qué la mención a los Consejos Comunales, y no, por ejemplo, a los Consejos de Planificación, estos

---

[44] Sobre el tema de los consejos comunales y en general del Poder Popular, véanse, entre otros: AA. VV.: *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011; Sánchez Falcón, Enrique J.: *Estado Comunal y Estado Federal en Venezuela: ¿son constitucionalmente conciliables ambas formas de Estado?* Fundación Manuel García Pelayo. Caracas, 2017; Brewer-Carías: *Tratado*…, vol. II, pp. 789-977.

[45] En contra, sosteniendo que tales entes forman parte de la Administración Pública: Brewer-Carías: *Introducción general*…, pp. 42 y 43.

sí con expresa base constitucional (artículos 161, 166, 182 y 185), dado que en ellos participa la comunidad organizada. La respuesta luce evidente. Se intentó reforzar la apariencia de legalidad de una creación derivada del inconstitucional «Poder Popular», incorporándola expresamente en el ámbito subjetivo de aplicación de la Justicia Administrativa.

Esa misma conclusión ayuda a explicar la desafortunada redacción del resto del apartado, al referirse este a «otras entidades o manifestaciones (*sic*) populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios públicos». El precepto, segunda referencia no ya imprecisa sino incluso extravagante en cuanto a técnica legislativa, pretende aludir al entramado institucional creado en las Leyes del «Poder Popular». Aunque en realidad lo idóneo hubiera sido basarse en las ya referidas normas constitucionales, reflejando y desarrollando también lo dispuesto en los artículos 158 y 184 de la Carta Fundamental, si lo que se quería era incluir a la actividad de la comunidad organizada realizada en virtud de los mecanismos de transferencia de competencias del Estado a las comunidades. Mecanismos regulados en la Constitución, y que potencialmente convierten a esas agrupaciones en sujetos destinatarios del control jurisdiccional contencioso-administrativo en la hipótesis del ejercicio de potestades administrativas conferidas por vía legal.

No fue esa, en cambio, la ruta seguida por el redactor, sino la de pretender darle apariencia de legalidad a lo que no tiene cabida en nuestro sistema jurídico-positivo ni en los principios y valores de la Carta Fundamental. Dando como resultado el uso de términos oscuros y ambiguos, que ni siquiera revelan si se está refiriendo realmente a figuras subjetivas y mucho menos a entes.

Un último comentario a este apartado. Sin duda que la mención más trascendente en el texto se encuentra en su parte final. Esto es, la referencia que condiciona la aplicación del control jurisdiccional en sede contencioso-administrativa a esta imprecisa lista de entidades, a la hipótesis de que sus destinatarios «actúen en función administrativa»[46].

---

[46] Sobre el punto véase, entre otros, Brewer-Carías: *Introducción general…*, pp. 41 y 42.

Entendemos que esta es la primera vez que en la legislación administrativa venezolana se acoge una noción dogmática que, aunque controversial, es la predominante en la doctrina. Y además, acogida de forma prácticamente unánime en la clásica jurisprudencia nacional, como elemento parcialmente definidor de la noción de Administración Pública y, por tanto, del Derecho Administrativo[47].

Con ello, nuestro Derecho positivo, en una ley de tanta trascendencia teórica y práctica como lo es la que regula a la jurisdicción contencioso-administrativa, recoge un criterio funcional o material para identificar lo que es Administración Pública, trascendiendo la noción meramente orgánica. Al menos, en lo que se refiere a una de sus implicaciones más importantes, como lo es el tema de su control jurisdiccional.

Abundar sobre este asunto, uno de los más espinosos y a la vez más importantes del Derecho Administrativo, no es objeto de estas páginas[48]. Únicamente cabe limitarse a destacar que con esta referencia en el Derecho positivo, nuestra legislación se sigue enmarcando en la tradición doctrinaria iberoamericana dominante en cuanto a la definición de lo que es el objeto del Derecho Administrativo, desmarcándose de concepciones meramente orgánicas o subjetivas. Ya la doctrina se encargará de sopesar las consecuencias aquí apenas esbozadas.

1.5. El cinco: Después de los previos, no hay mucho que objetar

«5. Las entidades prestadoras de servicios públicos en su actividad prestacional».

El apartado cinco se refiere a las entidades que prestan servicios públicos, adoptando una noción más funcional que orgánica como criterio

---

47 Véase al respecto, entre otros: Brewer-Carías: *Tratado*…, vol. I, pp. 669-688. En contra: Peña Solís, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. I. TSJ. Caracas, 2000, pp. 44-67.

48 Un breve vistazo al tema, con apoyo en la principal bibliografía nacional, lo hemos esbozado en: Torrealba Sánchez: *Sobre los conceptos*…, pp. 367-403.

de identificación de una entidad sometida al control de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que no deja de resultar problemático. Ello, sobre todo, tomando en cuenta la siempre huidiza y controversial categoría del servicio público, así como su no menos polémica trayectoria en el Derecho Administrativo[49]. Téngase en cuenta que más allá del régimen jurídico de Derecho público, pueden haber prestadores de los mismos que sean entes privados, en cuyo caso, a diferencia del ejercicio de potestades públicas, la identificación de lo que es un servicio público resulta una noción mucho más problemática y determina importantes implicaciones en el régimen adjetivo[50].

A ello cabe agregar las críticas de un sector de la doctrina nacional al reciente uso errático de la noción de servicio público por la legislación y jurisprudencia para expandir el ámbito de aplicación del Derecho Administrativo y de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos[51].

---

[49] Para el caso venezolano, véanse, entre otros: Araujo-Juárez, José: *Derecho Administrativo General. Servicio Público*. Ediciones Paredes. Caracas, 2010, *in totum*; Peña Solís, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. iii. TSJ. Caracas, 2003, pp. 321-450; Brewer-Carías, Allan R.: «El régimen constitucional de los servicios públicos». En: *vi Jornadas Internacionales Allan Randolph Brewer-Carías. El nuevo servicio público. Actividades reservadas y regulación de actividades de interés general*. Funeda. Caracas, 2002, pp. 21-49, http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.4.442.pdf.

[50] De allí que señala Brewer-Carías: *Introducción general…*, p. 53, «En esta excepción la competencia contencioso-administrativa en materia de algunos reclamos por la prestación de servicios públicos, en cuyo caso podría quedar involucrado un conflicto entre un particular (usuario) y una empresa privada concesionario del servicio público». Así como que: «… la clave de esta norma está en la determinación de qué ha de entenderse por servicios públicos…» (ibíd., p. 43).

[51] *Cfr*. Hernández G., José Ignacio: «El objeto del procedimiento administrativo y la *vis* expansiva del Derecho Administrativo venezolano». En: *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público 1980-2005*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2006, pp. 712-727; Hernández G., José Ignacio: «El objeto del procedimiento administrativo y el concepto del Derecho Administrativo». En: Canónico Sarabia, A. (coord.): *Visión actual de los procedimientos administrativos. iii Congreso de Derecho Administrativo, Margarita 2011*. Centro de Adiestramiento

Aún así, lo cierto es que la única innovación real del artículo 259 constitucional, respecto a su antecedente, a saber, el artículo 206 de la Constitución de 1961, es el agregado respecto a la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del «reclamo por la prestación de servicios públicos». De allí que parecía ineludible una referencia expresa a ese criterio de determinación competencial tanto en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como en el objetivo (véase el artículo 8).

En todo caso, el precepto enfatiza que no se trata de que los tribunales contencioso-administrativos vayan a conocer de «todas» las pretensiones que se intenten contra los prestadores de servicios públicos, sino de aquellas vinculadas con la efectiva prestación de este. Queda a la doctrina continuar precisando el alcance de tal precepto[52].

Jurídico (Cajo)-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 79-93; Hernández G., José Ignacio: *Lecciones de Procedimiento Administrativo*. Funeda. Caracas, 2012, pp. 108-119.

[52] Aproximaciones preliminares ya han sido realizadas. Véanse, entre otros: Urosa Maggi, Daniela: «Demanda de prestación de servicios públicos. Estado actual y perspectivas de cambio». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 4. Universidad Monteávila. Caracas, 2014, pp. 93 y 94, http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2015/04/Daniela-Urosa-Maggi.pdf; Blanco Guzmán, Armando: «Los procesos surgidos por la prestación de los servicios públicos y la realidad contemporánea». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *Los servicios públicos domiciliarios*. Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2012, pp. 303-308; Silva Bocaney, José Gregorio: «De los servicios públicos. De las demandas que interpongan los usuarios por su prestación y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *Los servicios públicos domiciliarios*. Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2012, pp. 333-339; Canónico Sarabia, Alejandro: «Las demandas para el reclamo por la prestación de servicios públicos». En: *La Justicia Constitucional y la Justicia Administrativa como garante de los derechos humanos reconocidos en la Constitución. III Congreso de Derecho Procesal Constitucional y I Congreso de Derecho Administrativo*. T. I. Funeda. Caracas, 2013, pp. 406-413.

1.6. El seis: Otras consecuencias del desconocimiento

«6. Cualquier sujeto distinto a los mencionados anteriormente, que dicte actos de autoridad o actúe en función administrativa».

No puede decirse que el último apartado de la enumeración del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sea un modelo de precisión técnica y elegancia gramatical. Pero a la vista de los previos, luce relativamente adecuado. El reparo que puede formulársele apunta más bien al hecho de que su carácter omnicomprensivo y genérico hace que varios de los cardinales anteriores resulten redundantes o superfluos. Ello, porque con él básicamente se adopta de forma bastante irrestricta la noción funcional o material de la Administración Pública, ya mencionada previamente en el apartado cuatro. Lo cual no es censurable, salvo por el hecho de que la redacción tan amplia adoptada en este último supuesto de la enumeración legal hace que, dejando de lado las previas nociones orgánicas de la Administración Pública, el resto de los cardinales puedan obviarse sin restarle sentido al precepto. Es decir, haciéndolos prácticamente innecesarios.

Una última acotación. Consideramos que la propia noción de la actuación «en función administrativa» implica una redundancia con la previa mención en el mismo supuesto a los llamados «actos de autoridad». Esta última es una expresión originalmente tomada de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y desarrollada por la jurisprudencia contencioso-administrativa. Con ella se pretendía ampliar el ámbito de control del contencioso-administrativo sobre la base de una interpretación amplia de la atribución residual de competencias a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo contenida en el artículo 185.3 de tal texto legal[53].

---

[53] *Cfr.* Brewer-Carías, Allan R. y Luis A. Ortiz-Álvarez: *Las grandes decisiones de la jurisprudencia contencioso-administrativa (1961-1996)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1996, pp. 477-504; Balasso Tejera, Caterina: *Jurisprudencia sobre los actos administrativos (1980-1993)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1998, pp. 121-154.

Ulteriormente, fue acogida por un sector de la doctrina[54], aunque en todo caso –y decantando su evolución– se refiere a la emisión de actos administrativos por entes privados no estatales, en atención a que cuentan con potestades administrativas legalmente establecidas ante supuestos claramente circunscritos[55].

Así pues, la teoría de los «actos de autoridad» no es más que una especie o manifestación del ejercicio excepcional de la función administrativa por órganos o entes que orgánicamente no forman parte del poder Público. Denominación acuñada en nuestro país durante la época en que aún se mantenía la primacía de la concepción del acto administrativo como medio de expresión fundamental de la Administración Pública, y del contencioso-administrativo como mecanismo revisor de actos administrativos.

Superadas ambas visiones, la referencia a los «actos de autoridad» nos luce algo anacrónica, pero sobre todo redundante, si inmediatamente la misma oración se refiere al ejercicio de la función administrativa por parte de entes privados (y no pueden ser públicos, pues todos estos están previamente mencionados).

---

[54] *Cfr*. Chavero Gazdik, Rafael J.: «Los actos de autoridad». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.º 50. UCAB. Caracas, 1996, pp. 13-87, http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/Revderecho50.pdf, y también: Chavero Gazdik, Rafael J.: *Los actos de autoridad*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1996; Pérez Gómez, Augusto J.: «Los actos administrativos de origen privado: análisis crítico de la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a la luz del Derecho Administrativo clásico». En: *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. N.º 13. Caracas, 1995, pp. 17-236 y también: Pérez Gómez, Augusto J.: *Los actos administrativos de origen privado: análisis crítico de la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a la luz del Derecho Administrativo clásico*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2005.

[55] Más recientemente puede verse sobre este asunto: Espinoza y Rivas: ob. cit., pp. 62-64; Araujo-Juárez, José: *Derecho Administrativo General. Acto y Contrato Administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2011, pp. 40-50; Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «Los actos administrativos: generales e individuales». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, pp. 101-105; Hernández G.: *Lecciones…*, pp. 110-114.

La razón de ser de esta innecesaria duplicidad de vocablos para referirse a especie y género (en ese orden) pudiera ser una ya presente en toda la redacción del precepto aquí comentado. El proyectista no estaba del todo habituado al manejo de las categorías e instituciones del Derecho Administrativo y del Derecho Procesal Administrativo y, por tanto, tampoco lo estaba con la terminología al uso en las disciplinas a regular. El resultado, el empleo poco técnico y muy impreciso de vocablos en la redacción del enunciado del precepto, muchas veces producto más de la inercia que de la reflexión producto del estudio detenido.

Consideración final

Las consideraciones antes expuestas constituyen apenas un esbozo de los múltiples problemas interpretativos que pueden plantearse en la aplicación del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Lo que no es poco, tratándose de un asunto de tanta trascendencia teórica y práctica como lo es la determinación de quiénes están sometidos al control de los tribunales contencioso-administrativos.

La opción legal de establecer una enumeración de entidades y órganos sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa ciertamente implicaba riesgos, comenzando por el hecho de que era la primera vez que se establecía una lista legal de figuras subjetivas con pretensiones de exhaustividad. No obstante, tales riesgos podían aminorarse de haberse considerado los antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales que identificaban al complejo orgánico-subjetivo: Administración Pública, lo cual era incluso de sentido común. Combinando ello con criterios funcionales o materiales.

Lamentablemente, el proyectista, bien por desconocimiento o por audacia (quizá por ambos), decidió prescindir parcialmente no solo de los aportes doctrinarios y jurisprudenciales, sino, lo que es inexcusable, incluso del contexto legislativo[56]. Y para agravar aún más el problema, demostró su

[56] Como ya hicimos referencia en anterior oportunidad, a contravía con las normas y principios constitucionales, la preparación del anteproyecto de la Lojca se hizo

escaso manejo de categorías fundamentales no solo para el Derecho Administrativo, sino incluso para el Derecho en general, como lo son las referidas a la clasificación de las personas jurídicas.

El resultado no fue peor porque esa falta de basamento solo fue parcial, mínimamente solventada por la copia inercial de algunos vocablos y soluciones ancladas en la jurisprudencia contencioso-administrativa de fines del pasado siglo, aunque muchas veces extraídas fuera de su primigenio contexto legislativo y aplicativo[57].

Queda entonces a la doctrina, ya que es de sobra conocida la precariedad actual de la jurisprudencia contencioso-administrativa, aclarar los problemas y dudas interpretativas que surjan de la aplicación del precepto legal aquí comentado. En esta oportunidad apenas hemos planteado de forma panorámica algunas propuestas de solución que habrán de ser confrontadas y analizadas, tanto en su solvencia teórica y dogmática, como en su idoneidad para resolver asuntos prácticos.

---

presidida por la premura, la confidencialidad y la improvisación (Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: *Problemas fundamentales del contencioso-administrativo venezolano en la actualidad*. Funeda. Caracas, 2013, pp. 102-107, así como la bibliografía allí citada, especialmente: Brewer-Carías: *Introducción general…*, pp. 10 y 11; Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «El proceso administrativo por audiencias». En: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010, pp. 155-158; Hernández G., José Ignacio: «Pasado, presente y futuro de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. I. Funeda. Caracas, 2010, pp. 112 y 113).

57 Afortunadamente la Lojca no prescindió de todo, especialmente de la jurisprudencia contencioso-administrativa, que durante la segunda mitad del siglo pasado mantuvo un fructífero diálogo con la doctrina. De allí que aunque el balance general se incline hacia lo negativo, la Lojca también tiene sus aciertos, la mayoría con antecedentes remotos o inmediatos. Sobre varios de estos antecedentes, puede consultarse, entre otros: Brewer-Carías: *Introducción general…*, pp. 9-26.

Una última acotación. El que a más de siete años de vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el tema abordado en estas páginas apenas haya sido tratado en las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos no parece ser resultado de su adecuada regulación legal, sino de un fenómeno que, aunque lejos de una adecuada comprobación empírica, ha de considerarse como una hipótesis plausible. La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no significó cambio de fondo en el devenir de la Justicia Administrativa venezolana, a pesar de que con su entrada en vigencia en teoría cabía esperar lo contrario. Los fallos emblemáticos de la Justicia Administrativa con posterioridad a la Ley sencillamente no existen. Y mucho menos, aquellos que establezcan base sólida para el desarrollo del control de juridicidad de la Administración Pública venezolana en los inicios del siglo xxi.

Quizá a causa de ello, un asunto de importancia tan capital como lo es la determinación de a quiénes se aplica la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no ha suscitado mayor problema en su aplicación práctica, sino meramente la curiosidad académica de la doctrina[58].

Así pues, a pesar de contar con un texto legal relativamente reciente, ni en el estudio y enseñanza del Derecho Procesal Administrativo, ni en su ejercicio práctico, puede decirse que se produjo algún giro sustancial con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Tal inocuidad de un texto legal, teóricamente de tanta trascendencia, parece sugerir que no será principalmente a través de reformas legales como se deberá buscar en un futuro la adecuación en el funcionamiento de la actividad administrativa a los parámetros, principios y valores constitucionales.

---

[58] Otra muestra de la escasa incidencia real de la Lojca es que a siete años de su entrada en vigencia aún no se ha creado la organización jurisdiccional que ella establece en sus artículos 11 al 22. Por el contrario, persiste una ilegal dualidad de regímenes en el caso de las Cortes de lo Contencioso-Administrativo (que dejaron de tener soporte legal ya desde la Lotsj de 2004) y el Juzgado «Nacional» de la Región Centro-Occidental. Tampoco se han creado los Juzgados de Municipio. Y salvo algunos reparos doctrinarios, tal mora no ha sido objeto de mayores reclamos.

II
El ámbito objetivo de aplicación del control de la jurisdicción contencioso-administrativa a la luz de la obra de José Araujo-Juárez. Luces y sombras del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

Sumario: **Preliminares 1. Análisis del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa** *1.1. Actos administrativos. La persistencia de la cuestionable y cuestionada terminología de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: actos de efectos generales y de efectos particulares 1.2. Actuaciones bilaterales. El abandono de un equívoco: el contrato administrativo como categoría jurídica con efectos procesales 1.3. Vías de hecho ¿o actuaciones materiales? Implicaciones de cada término 1.4. Silencio administrativo. Una innecesaria inclusión por impertinente o –en el mejor de los casos– redundante 1.5. Prestación de servicios públicos 1.6. Omisión de cumplimiento de obligaciones. Una imprecisa redacción que se prolonga 1.7. La genérica y lamentable cláusula residual de cierre* **Consideración final**

Preliminares

La generosa invitación realizada por los profesores Víctor Rafael Hernández-Mendible y José Luis Villegas Moreno a participar en el

* Una primera versión de este trabajo fue publicado en: Hernández-Mendible, V. R. y J. L. Villegas Moreno (dirs.): *Hacia un Derecho Administrativo para retornar a la democracia.* Liber Amicorum *al Profesor José R. Araujo-Juárez*. Universidad Monteávila-Cidep. Caracas, 2018. Una segunda versión fue publicada en: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 12. Caracas, 2019.

Liber Amicorum del profesor José R. Araujo-Juárez, aparte de honrarme y complacerme, me permite exponer algunas ideas sobre el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En esta oportunidad, continuando una línea temática previa, se hará referencia al ámbito objetivo, a saber, no ya a quién se aplica el texto legal, sino, en una primera aproximación y sin perjuicio de ulteriores concreciones, a qué se aplica[1].

No obstante, visto que el precepto normativo que será analizado, a saber, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de entrada incurre en algunas imprecisiones conceptuales, valen algunas previas advertencias.

De entrada, al intitularse el referido dispositivo como «Universalidad del control», el encabezado está refiriendo un asunto vinculado con el ámbito objetivo de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pero que realmente no se corresponde con la precisión deseada con el contenido tratado en él. Ello, porque la universalidad, plenitud o globalidad del control y tutela judicial de la Justicia Administrativa alude –en términos muy simples y aproximativos– a que no deben haber ámbitos de la actividad administrativa inmunes a revisión judicial[2]. Por tanto, esa

---

1 Puede verse sobre el ámbito subjetivo de aplicación de la Lojca, *supra* capítulo i.

2 Véanse en la doctrina venezolana, entre otros: Araujo-Juárez, José: *Principios generales del Derecho Procesal Administrativo*. Vadell Hermanos Editores. Caracas, 1996, pp. 65, 106, 391 y 392, del mismo autor: «Los principios fundamentales de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: AA. VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Funeda. Vol. i. Caracas, 2010, p. 25; «La justicia administrativa y el Derecho Administrativo. Antecedentes, consolidación y principios fundamentales». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 89 y 90; «La configuración constitucional del contencioso-administrativo en Venezuela. Antecedentes, origen, evolución y consolidación». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-*

característica –de obligado desarrollo en virtud de los lineamientos constitucionales y convencionales–[3] es una «consecuencia», entre otras variables, de establecer adecuadamente un ámbito objetivo que abarque a «todas» las manifestaciones de la actividad administrativa, antes que ser propiamente ese ámbito.

En segundo término, la universalidad del control se manifiesta también en la configuración de un diseño procesal que establezca un *numerus apertus* de pretensiones procesales administrativas[4] (y en esto la Ley Orgánica de

---

administrativa. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, p. 36; *Derecho Administrativo Constitucional*…, p. 363; Brewer-Carías, Allan R.: «La universalidad del control contencioso-administrativo». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 46. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1991, pp. 5-7; Urosa Maggi, Daniela: *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho español y venezolano*. Funeda. Caracas, 2003, pp. 89-93; Villegas Moreno, José Luis: «Configuración constitucional del contencioso-administrativo y su desarrollo legal y jurisprudencial». En: *El contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. III Jornadas sobre Derecho Administrativo. En homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó*. Funeda. Caracas, 2006, pp. 16 y 17; Brewer-Carías, Allan R.: *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*. Vol. VI (La Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Civitas Thomson Reuters-Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana. Madrid, 2013, pp. 846-848; Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «Los derechos constitucionales procesales». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 110 y 111 y Linares Martínez, Aurilivi: «Ámbito y objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa: Hacia la consolidación de tribunales de plena jurisdicción». En: *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer A. C. México D. F., 2009, pp. 292-298, http://www.kas.de/rspla/es/publications/17833/.

3 Véase: Hernández-Mendible: *Los Derechos Constitucionales*…, pp. 95-114. Más recientemente: Torrealba Sánchez: *La ejecución de sentencias*…, pp. 97-117, así como la bibliografía allí citada.

4 *Cfr*. entre otros: Araujo-Juárez: «Los principios…», pp. 23-24; Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo Constitucional*…, pp. 361-363; Urosa Maggi: *Tutela judicial*…, pp. 89-93; Hernández G., José Ignacio: «El cambio de paradigma: Las pretensiones procesales administrativas». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-

la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no alcanza cuotas mínimamente satisfactorias)[5]. Pretensiones cuya adecuada interposición permita obtener esa tutela judicial efectiva a la vez que ese control judicial destinado a salvaguardar el principio de juridicidad de la actividad administrativa. Cabe tener presente que el objeto del proceso y, por tanto del proceso administrativo, lo es la pretensión procesal (administrativa en este caso)[6].

Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 125-129; Brewer-Carías: *Tratado*…, vol. vi, pp. 848 y 849.

[5] Como expusimos en nuestro trabajo: *Problemas fundamentales*…, pp. 115-122, y más recientemente en: «Consideraciones sobre la ejecución…», pp. 471-476. Véase también, entre otros: Urosa Maggi, Daniela: «Las pretensiones procesales en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. i. Funeda. Caracas, 2010, pp. 211-224; Brewer-Carías: *Tratado*…, vol. vi, pp. 875-877.

[6] Sobre el tema véanse, entre otros, los trabajos de: González Pérez, Jesús: «La pretensión procesal administrativa». En: *Revista de Administración Pública*. N.º 12. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1951, pp. 83-84; «Acciones declarativas, constitutivas y de condena de la Administración Pública». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 26. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1986; *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*. Temis. Bogotá, 1985, pp. 151-156; *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. 3.ª, Civitas. Madrid, 2001, pp. 211-232; *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, del 13 de julio)*. 7.ª, Thomson Reuters Civitas-Editorial Aranzadi. Navarra, 2013, pp. 349 y 350. En similar sentido: Gimeno Sendra, Vicente *et al*.: *Derecho Procesal Administrativo*. 2.ª, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 2004, pp. 63-66; García Pérez, Marta: *El objeto del proceso contencioso-administrativo*. Editorial Aranzadi. Navarra, 1999. Esa posición ha tenido gran influencia en la doctrina procesal administrativa iberoamericana, por ejemplo, Argentina (Hutchinson, Tomás: *Derecho Procesal Administrativo*. T. ii. Rubinzol-Culzoni Editores. Buenos Aires, 2009, pp. 21 y 22), Costa Rica (Jinesta Lobo, Ernesto: «Pretensiones». En: Jiménez Meza, Manrique *et al*.: *El nuevo proceso contencioso-administrativo*. Poder Judicial. San José, 2006, pp. 223-229 y del mismo autor: «La nueva Justicia Administrativa en Costa Rica». En: *Revista de Administración Pública*. N.º 179. Cepc. Madrid, 2009, pp. 2-8) y Perú (Huapaya Tapia, Ramón A.: *Tratado del Proceso Contencioso-Administrativo*. Jurista Editores. Lima, 2006, pp. 485-514). Para Venezuela, pueden verse recientemente, entre otros: Hernández G.: «Pasado, presente…», pp. 112-116 y del mismo autor: «El cambio de paradigma…», pp. 117-129; Urosa

Así pues, con mayor precisión puede decirse que el objeto del proceso administrativo es la pretensión, y el objeto de esta lo será la actividad administrativa, en sus múltiples modalidades[7].

Realizadas esas previas referencias terminológicas, puede entonces abordarse con mayor soltura el tema que será tratado en estas páginas, a saber, la identificación o determinación de la actividad administrativa objeto de la pretensión procesal administrativa a tenor de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Actividad que se manifiesta en múltiples expresiones, y que el precepto que será comentado refiere como objeto de control de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esa actividad realizada (o desplegada, en los términos de la Ley) es referida genéricamente, para luego pasar a enumerarse –de forma enunciativa y a título de ejemplo– sus más tradicionales variantes o manifestaciones en el referido artículo 8.

Es esa enumeración la que comentaremos de seguida, haciendo una última salvedad. Dado que se trata de un trabajo destinado a una obra colectiva que tiene por fin reconocer la trayectoria profesional, docente y académica de José R. Araujo-Juárez, se ha considerado propicio enfocarse en la obra de este. Básicamente, en su Tratado de *Derecho Administrativo General* de

---

Maggi: «Las pretensiones procesales…», pp. 211-224 y de la misma autora: «Breves comentarios al Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: *Anuario de Derecho Público*. N.º 3. Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2011, pp. 183-197; Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «El acto administrativo como objeto de la pretensión procesal administrativa y su tratamiento en la jurisprudencia a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia». En: AA. VV.: *El contencioso-administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*. Funeda. Caracas, 2009, pp. 123-133. Cabe señalar como uno de los precursores de la mención al instituto de la pretensión procesal en el ámbito del proceso administrativo venezolano, a Araujo-Juárez: *Principios generales…*, pp. 86, 87 y 403.

7 Véase en la doctrina venezolana, entre otros: Urosa Maggi, Daniela: «La pretensión procesal administrativa». En: AA. VV.: *El Contencioso-administrativo hoy. Jornadas 10.º aniversario*. Funeda. Caracas, 2004, pp. 103-128.

cinco tomos (Ediciones Paredes, Caracas, 2010-2011), añadiendo alguna referencia bibliográfica previa o posterior, en caso de ser requerido.

De allí que en las siguientes páginas se comentará el dispositivo legal en cuestión partiendo de las enseñanzas de Araujo-Juárez, con el fin de situar tal precepto en su respectivo contexto dogmático y doctrinario. Por supuesto, a las posiciones del autor homenajeado se agregarán las del resto de la doctrina venezolana –y, en algunos casos, de la iberoamericana–, pues se trata de ofrecer al lector un panorama de las tesis interpretativas existentes. Y es que incluso en caso de discrepancias, la comparación no solo es ilustrativa sino muestra de aprecio, respeto y admiración en lo académico para con quien se disiente[8]. Y cuando se requiera, igualmente se propondrán de *lege ferenda* las soluciones del caso, sucintamente enmarcadas en su correspondiente marco dogmático y jurisprudencial.

Comencemos, pues, este recorrido, que pretende colaborar con este sentido homenaje a un jurista venezolano que ha dedicado décadas de estudio al Derecho Administrativo. Dedicación que ha dado fructíferos resultados, como se podrá comprobar al notarse que Araujo-Juárez es referencia obligada cuando se trata de estudiar un dispositivo legal de tanta trascendencia y con tan variadas aristas e implicaciones en los diversos temas de la disciplina, como lo es precisamente este.

1. Análisis del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Establece el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como ámbito objetivo de ese texto legal:

---

[8] Cabe citar a Juan Alfonso Santamaría Pastor, quien expone refiriéndose a autores españoles: «… las discrepancias de orden teórico que mantengo con alguna de sus tesis son la mejor prueba de la admiración que les he profesado y les sigo profesando; no se discute a quien no se considera ni se respeta», *Fundamentos de Derecho Administrativo*. «Prólogo». Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1991, p. 13.

> Artículo 8.- Universalidad del control. Será objeto de control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la actividad administrativa desplegada por los entes y órganos enumerados en el artículo anterior, lo cual incluye actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados.

De entrada, hay que señalar que la referencia a la actividad administrativa como destinataria del control de la Justicia Administrativa hubiera sido suficiente para señalar el ámbito objetivo de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. No obstante, a semejanza de otras recientes leyes procesales iberoamericanas[9], la venezolana pasa seguidamente a ejemplificar varias manifestaciones de ella, que en la mayor parte no son otra cosa que las clásicas categorías de la actividad administrativa (actos formales unilaterales o bilaterales, hechos o actuaciones, inactividad). Veamos los términos en que se redactó esa lista con sus aciertos y desaciertos.

1.1. Actos administrativos. La persistencia de la cuestionable y cuestionada terminología de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: actos de efectos generales y de efectos particulares

Inicia la enumeración a título enunciativo con la clásica manifestación de la actividad administrativa: el acto administrativo. Nada que objetar; máxime si se toma en cuenta que el artículo 259 de la Constitución venezolana –siguiendo a su antecedente directo, el artículo 206 de la Constitución de 1961– al establecer los lineamientos de la jurisdicción

---

[9] Véase: Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Hacia la ampliación del ámbito del proceso administrativo y su relación con el contenido y ejecución de la sentencia: Algunas tendencias legislativas en Iberoamérica». En: Rodríguez-Arana Muñoz, J., García Pérez, M. (dirs.): *Reforma del Estado y transformación del Derecho Administrativo*. Universidade da Coruña. La Coruña, 2014, pp. 669-675, http://www.bubok.es/libros/232196/Reforma-del-Estado-y-Transformacion-del-Derecho-Administrativo.

contencioso-administrativa, comienza también refiriéndose al acto administrativo como primera especie del género actividad administrativa.

El reparo se plantea porque la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se refiere a los «actos de efectos generales y particulares». Se trata del mantenimiento de una clasificación que surge en la legislación venezolana (no en la doctrina) a partir de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia[10], objetada por los autores con múltiples argumentos, y que produjo una serie de equívocos y controversias innecesarias, como se verá más adelante. La misma clasificación legal se mantuvo en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004[11] y, lamentablemente, persiste en la actual Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, más por inercia que por un propósito específico a nuestro parecer.

Veamos resumidamente qué ha señalado principalmente la doctrina al respecto, partiendo de lo expuesto por el autor homenajeado:

Sobre el particular, Araujo-Juárez no se ocupa detalladamente de la referencia del artículo 8 la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su Tratado de *Derecho Administrativo General*. No obstante, al estudiar la clasificación de los actos administrativos y, específicamente, al abordar la distinción entre actos administrativos y reglamentos, es especialmente contundente en el punto específico de la clasificación del acto según sus destinatarios. De hecho, la claridad en la exposición amerita una transcripción textual:

> Esta clasificación tiene en cuenta los sujetos destinatarios o extensión del acto administrativo. Según este criterio, hay actos administrativos generales y actos administrativos particulares (…) Los actos administrativos generales son los que tienen por destinatarios varios sujetos (…) determinados o determinables. Debemos empezar reiterando (…) del concepto

[10] *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 1893 extraordinario, del 30-07-76.
[11] *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 37 942, del 19-05-04.

de acto administrativo debe excluirse a los llamados actos normativos o reglamentos. En efecto, la inclusión de los reglamentos entre los actos administrativos tendría un posible apoyo a partir de la sanción primero de la derogada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, después de la LOPA y aún en la reciente Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y por último con la aprobación de la Constitución de 1961 y ratificada por la de 1999, cuando la jurisprudencia y doctrina mayoritaria empezaron a sostener, que los actos administrativos generales son aquellos que tienen carácter normativo –como los reglamentos– o los destinados a un número indeterminado de personas, utilizando indistintamente criterios intercambiables, lo que daría lugar a dos clasificaciones relacionadas con los efectos y los destinatarios. Ahora bien, es sabido que la norma jurídica –en este caso el reglamento– tiene los caracteres de la generalidad, la abstracción y la impersonalidad. Si bien la primera es condición necesaria, pero no suficiente desde que doctrinalmente se han aislado los actos que siendo generales carecen de las otras notas, como sucede con el acto administrativo general. En cambio, los actos administrativos generales tienen una pluralidad de destinatarios, pero no son normas jurídicas; no son abstractos ni impersonales; no innovan ni crean Derecho; y por consiguiente, no son fuentes normativas. Por tanto, porque no son conceptos intercambiables, no deben confundirse los actos administrativos generales con los actos normativos de la Administración Pública, confusión que no ha podido superar la doctrina y jurisprudencia, salvo con la excepción de Pérez Luciani. Pues bien, consecuencia inmediata de la imposibilidad de equivalencia entre el carácter normativo y el criterio de la indeterminabilidad de los destinatarios, se propone reservar la denominación de general a los actos administrativos que tienen como destinatario a una pluralidad indeterminada, pero determinable de sujetos, esto es, a un número determinado o identificable de personas (grupo); y la de actos administrativos particulares para aquellos que tienen uno o varios destinatarios, pero determinados, esto es, que afectan a uno o varios individuos (destinatarios concretos). No obstante, desde el punto de vista procedimental se seguirán asimilando los actos administrativos generales a los actos

normativos de la Administración, en cuanto requieren de la publicación, conforme al artículo 72 de la LOPA[12].

Ciertamente, como sostiene ARAUJO-JUÁREZ, el mantenimiento de la clasificación de los actos administrativos, según se trate de «actos de efectos generales» o «actos de efectos particulares», no es especialmente afortunada, al menos por tres razones.

Primero, porque la misma resulta equívoca en cuanto a su significado e implicaciones, habida cuenta de que no encuentra respaldo dogmático[13]. En efecto, como explica ARAUJO-JUÁREZ, la clasificación tradicional en la doctrina respecto a los destinatarios de los actos administrativos es aquella que distingue entre actos generales y actos individuales o particulares, según la posibilidad de determinar o no a estos[14]. Se trata de una tesis que, aunque puede presentar ciertos problemas prácticos, es la que usualmente manejan los autores del Derecho Administrativo[15] y, por tanto, al

---

[12] ARAUJO-JUÁREZ: *Derecho Administrativo General. Acto*…, pp. 112 y 113.

[13] En la doctrina venezolana pueden verse además las críticas a estos términos desde el punto de vista de los vacíos en el control jurisdiccional que produjeron, en: ANDUEZA, José Guillermo: «El control de la constitucionalidad y el contencioso-administrativo». En: AA. VV.: *Contencioso-Administrativo en Venezuela*. 3.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993, pp. 67-78.

[14] Para el caso de la LOCSJ, véanse los cuestionamientos a la clasificación de la LOCSJ (y ahora también en la LOJCA) de BREWER-CARÍAS, Allan R.: «El recurso contencioso-administrativo contra actos de efectos individuales». En: AA. VV.: *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos*. UCV. Caracas, 1979, pp. 171-174.

[15] *Cfr*. entre otros: ARAUJO-JUÁREZ: *Derecho Administrativo General. Acto*…, pp. 112-114; PÉREZ LUCIANI, Gonzalo: *La noción del acto administrativo*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1998, pp. 110 y 111, acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/…/BolACPS_1998_65_135_45-178.pdf. Véase también en general: García-Trevijano Fos, José Antonio: *Los actos administrativos*. 2.ª, Civitas. Madrid, 1991, pp. 215-217; BOCANEGRA SIERRA, Raúl: *Lecciones sobre el acto administrativo*. Civitas. Madrid, 2002, p. 58. Curiosamente, en la doctrina costarricense el término «acto administrativo de efectos generales» es empleado recientemente por JINESTA LOBO, Ernesto: «El proceso contencioso-administrativo en Costa Rica». En: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y GARCÍA PÉREZ, M. (coords.):

momento de su aplicación práctica o acogida en el Derecho positivo no suele presentar inconvenientes de demasiada envergadura.

Segundo, habida cuenta de que esa distinción hecha por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no encuentra tampoco cobertura constitucional, al menos no en el artículo 259, que se refiere a los actos administrativos generales o individuales[16].

Tercero, a su vez consecuencia parcial de los dos previos, que desde su surgimiento a raíz de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no ha habido consenso en la jurisprudencia contencioso-administrativa en cuanto a la determinación del significado de tal clasificación. En efecto, en algunos casos las decisiones se refieren a la misma como equivalencia a la distinción entre actos normativos (reglamentarios) y actos no normativos. En otras ocasiones, la clasificación ha sido interpretada como similar a la que distingue entre actos generales e individuales, es decir, según los destinatarios sean o no determinados o determinables. Y aún en ciertas decisiones, se ha llegado a sostener implícitamente que esa clasificación tiene ambos significados, sin tomar en consideración que ellos no siempre son coincidentes y por lo tanto la pretendida equiparación deviene ilógica[17].

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Iberoamérica. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, p. 141, para referirse a los actos administrativos de alcance general.

16 No podía ser de otro modo, porque no la tenía tal distinción establecida originalmente en la Locsj, respecto del artículo 206 de la Constitución de 1961, antecedente y base del artículo 259 de la Constitución vigente. *Cfr*. Brewer-Carías: «El recurso contencioso…», p. 172. Más recientemente: Hernández-Mendible: «Los actos administrativos…», pp. 109-111.

17 En similar sentido: Brewer-Carías: «El recurso contencioso…», p. 173. Respecto a la jurisprudencia, pueden verse, entre otros: Caballero Ortiz, Jesús: «Algunas consideraciones sobre la distinción entre actos administrativos generales y actos administrativos individuales (con especial referencia a la Constitución de 1999)». En: *Revista de Derecho Administrativo*. N.º 7. Editorial Sherwood. Caracas, 1999, pp. 12 y 13; Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso*…, pp. 132-140.

Así las cosas, si se trata de indagar la justificación que pudo tener el proyectista para incluir esta terminología, visto que –como hemos destacado en previas ocasiones– resulta en extremo difícil obtener información confiable sobre el proceso de elaboración del texto de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa[18], la hipótesis que luce más plausible es la que parece sugerir Araujo-Juárez, y que puede resumirse en el mantenimiento inercial de los términos empleados desde la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Esa inercia legislativa se inició entonces con la LOPA, se prolongó con la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 y persistió en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, producto –planteamos la hipótesis– de que esta última Ley se nutre básicamente de la jurisprudencia preconstitucional. Es decir, de los criterios de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que durante más de dos décadas aplicaron la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y cuando era necesario trataban de solventar sus carencias.

A su vez, no es esta la ocasión para estudiar a fondo las razones y justificación que tuvo el proyectista de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para adoptar esa inédita y polémica clasificación, asunto ya tratado por la doctrina[19]. Basta recordar que se trató de una interpretación del artículo 215 de la Constitución de 1961, y que pretendió –en vano– deslindar de forma sistemática el ámbito competencial de la jurisdicción constitucional frente a la contencioso-administrativa[20]. Lo que importa es señalar que, si ya para la entrada en vigencia de la LOPA resultaba discutible

---

18 *Cfr.* Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales*…, pp. 102-107. Véase también la bibliografía allí citada.

19 Señala Pérez Luciani: *La noción*…, p. 103, nota al pie 132, que probablemente el autor de tal clasificación es quien era presidente de la Corte Suprema de Justicia durante la elaboración del anteproyecto, magistrado Martín Pérez Guevara, quien había empleado tales vocablos como ponente en sentencias del máximo Tribunal.

20 *Cfr.* Canova González, Antonio: *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso-administrativo venezolano*. Editorial Sherwood. Caracas, 1998, pp. 104-121. Véase también: Caballero Ortiz: «Algunas consideraciones sobre…», pp. 8 y 9.

mantenerla dadas las ya conocidas objeciones de la doctrina, para el año 2004 lucían ya carentes de casi toda justificación. Ello, habida cuenta de que la distinción entre las competencias de la Sala Constitucional y las de la Justicia Administrativa en la vigente Constitución se basa en variables muy distintas, básicamente el rango normativo del acto objeto de la pretensión de nulidad, tratándose de este último tipo de pretensiones. Pero, por supuesto, nada cabía esperar de la técnicamente defectuosa Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004.

Lamentablemente, los términos y la clasificación fueron mantenidos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con todas las desafortunadas consecuencias ya señaladas por la doctrina desde décadas antes. Ante ello, cabe proponer que se interprete que los preceptos vigentes se refieren a la distinción entre actos administrativos normativos o no, y no tanto a la posibilidad o no de determinar los destinatarios de tales actos. Y ello a pesar de que, ciertamente, como apunta Araujo Juárez, y a ello se suma un respetable sector de la doctrina científica venezolana[21], apoyándose además en doctrina europea[22], la categoría jurídica del reglamento no es susceptible de asimilación ni en su esencia ni en sus caracteres a la del acto administrativo[23].

---

21 Aparte de Araujo Juárez: *Derecho Administrativo general. Acto*…, pp. 112 y 113, véase entre otros: Peña Solís: ob. cit., vol. i, pp. 536-548.

22 Véanse, entre otros: García de Enterría y Fernández: ob. cit., t. i, pp. 173-176 y 535; Meilán Gil, José: *La distinción entre norma y acto administrativo*. Escuela Nacional de Administración Pública. s/l., 1967; Villar Palasí, José Luis y José Luis Villar Ezcurra: *Principios de Derecho Administrativo. Concepto y Fuentes*. T. i. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1999, pp. 227-229. No obstante, en la doctrina española hay quien señala: «Los reglamentos son fuentes de Derecho para la Administración pero proceden de ella misma. Esto determina que ofrezcan una doble vertiente: por su procedencia son actos administrativos sometidos al principio de legalidad y susceptibles de ser fiscalizados por la jurisdicción contencioso-administrativa; por su contenido son normas de Derecho objetivo (*norma agendi*)…», Garrido Falla: ob. cit., p. 239.

23 Sobre la discusión doctrinaria en Venezuela, puede verse recientemente la reseña que realiza: Hernández-Mendible: «Los actos administrativos…», pp. 109-112.

No obstante, no son menos ciertas tres consideraciones: i. En los países iberoamericanos tiende a entenderse al acto reglamentario como un acto administrativo, con sus peculiaridades sin duda, pero el primero especie del segundo como género[24]; ii. el artículo 266.5 constitucional parece compartir esa posición dogmática en cuanto de su redacción se inferiría que queda incluido el reglamento como una modalidad del acto administrativo, y tal posición es compartida por otro sector de la doctrina científica venezolana[25]; y iii. en todo caso, la distinción conceptual no tiene reflejo en un régimen adjetivo radicalmente distinto o separado en cuanto a la interposición, tramitación y decisión de las pretensiones de nulidad de reglamentos de las de actos administrativos particulares, más allá de que sí hay ciertas peculiaridades que ameritan alguna acotación[26].

En efecto, recordando lo planteado por la doctrina al comentar la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la tesis interpretativa que entiende que tal clasificación se refiere a distinguir entre actos administrativos normativos (reglamentos) y actos individuales o particulares, es la que justifica que el instituto de la caducidad solo se aplique a las pretensiones de nulidad de los últimos, mas no así de los primeros[27]. Ello habida cuenta de que la característica de la no consuntividad y aplicación indefinidamente reiterada en el tiempo mientras el reglamento mantenga su vigencia, es la única razón por la cual las pretensiones de nulidad de los actos administrativos de efectos generales (normativos) puedan intentarse en cualquier tiempo y sin que opere su caducidad. Caducidad que, en

---

[24] Véase en el caso venezolano, durante la vigencia de la Locsj, a Caballero Ortiz: «Algunas consideraciones sobre…», pp. 9 y 10, quien no obstante, también entiende que entre el Reglamento y el acto administrativo existen diferencias sustantivas y en la regulación de la LOPA. Véase también: Lares Martínez: ob. cit., p. 143; y ya durante la vigencia de la Lojca: Hernández-Mendible: «Los actos administrativos…», pp. 109 y 110. Para Argentina, véase, entre otros: Gordillo, Agustín: *El acto administrativo*. 2.ª, Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1969, pp. 105-114.

[25] En contra, véanse los argumentos de: Peña Solís: ob. cit., vol. i, pp. 540-545.

[26] En similar sentido, durante la vigencia de la Locsj: Caballero Ortiz: «Algunas consideraciones sobre…», p. 11.

[27] *Cfr.* Brewer-Carías: «El recurso contencioso…», pp. 174 y 181.

cambio, sí resulta aplicable para los actos administrativos de efectos particulares (es decir, los no normativos), a tenor de lo dispuesto en el artículo 32.1 en concordancia con el penúltimo aparte del mismo artículo de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En atención a ello, en esta oportunidad, cabe reiterar lo que sostuvimos previamente durante la vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004[28]. De allí que vale proponer una interpretación (entre tanto no haya posibilidades de cambios legislativos) de la clasificación que mantiene la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa atinente a los actos administrativos de efectos generales por oposición a los de efectos particulares, en el sentido de que los primeros son los de contenido normativo (reglamentarios), no así los segundos[29].

Con esta tesis se logra darle coherencia a un ya viejo problema terminológico producto de la innecesaria persistencia en el régimen legal del proceso administrativo venezolano, ahora por obra de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de unos vocablos y de una clasificación que lamentablemente no fueron abandonados en su oportunidad. De tal forma que, ya desde el comienzo, el precepto bajo análisis proyecta una sombra en cuanto a su idoneidad técnica en el uso de los términos más apropiados. Pero cabe continuar con el análisis normativo de la enumeración, lo que se hace de seguida.

1.2. Actuaciones bilaterales. El abandono de un equívoco: el contrato administrativo como categoría jurídica con efectos procesales

El siguiente elemento que menciona el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son las «actuaciones bilaterales».

---

[28] *Cfr.* nuestro: *Manual de Contencioso*…, pp. 135 y 136.

[29] Un sector de la doctrina ha señalado también la necesidad de abandonar la caracterización de actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, y referirse a los actos generales o individuales según sus destinatarios (Caballero Ortiz: «Algunas consideraciones sobre…», p. 14). En similar sentido, como proposición de *lege ferenda*: Hernández-Mendible: «Los actos administrativos…», pp. 110-112.

Como se expuso en anterior ocasión, se trata de un término ajeno al Derecho positivo venezolano, mas no así a la doctrina. Esta última, al igual que la de latitudes cercanas en la tradición del Derecho Administrativo, emplea el término como una categoría distinta a la de las «actuaciones unilaterales», refiriéndose estas últimas a los actos administrativos emanados unilateralmente de la Administración Pública, como expresión de su potestad de incidir en las situaciones jurídicas subjetivas en virtud de la autotutela en sus diversas modalidades[30].

En cambio, las actuaciones bilaterales serían el producto de la concertación de voluntades de dos o más sujetos, siendo uno de ellos una Administración Pública en cualquiera de sus personificaciones. O más técnicamente, reflejarían el acuerdo realizado entre uno o varios entes de la Administración Pública con uno o varios sujetos no estatales, esto es, particulares o privados, para la realización de actividades de interés general.

De esta primera aproximación, resulta manifiesto que esas actuaciones bilaterales no son más que otra forma de denominar a la contratación pública, es decir, a la celebración de acuerdos entre la Administración y los particulares. Y también puede deducirse, aunque ya ello no esté exento de polémica, que el proyectista de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa optó por prescindir de una categoría jurídica largamente debatida en la doctrina administrativa venezolana, a saber, el llamado «contrato administrativo»[31]. Con relación a esa solución legislativa, señala Araujo-Juárez:

---

[30] Véase, entre otros: Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Las actuaciones bilaterales: Los contratos públicos y los convenios en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, p. 245.

[31] Ibíd., p. 246.

> Por último, la circunstancia de que tanto la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia haya eliminado la mención y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no mencione a los contratos administrativos, respectivamente, no puede conducir a afirmar la desaparición del contrato administrativo del Derecho positivo, pues esta figura, como muchas otras tantas del Derecho Administrativo no ha necesitado de una fuente normativa, pues como bien lo recuerda la doctrina (Urdaneta Troconis, Subero Mujica), en nuestro país, la noción del contrato administrativo es, esencialmente, una creación jurisprudencial. Por otro lado, la distinción no supone simplemente un fuero especial, hoy ya derogado, sino que entraña una cierta sustantivación jurídico material que se funda ya sea en el interés público (de Laubadére), la doctrina del giro o tráfico jurídico (García de Enterría), o en fin, la finalidad o competencia específica (Villar Palasí)[32].

Esta referencia del autor no puede dejar de considerarse dentro de su contexto doctrinario, en el cual, desde hace más de tres décadas, se viene debatiendo no solo acerca de la utilidad, sino incluso sobre la pertinencia de incluir en el Derecho Administrativo venezolano la figura de los contratos administrativos[33]. No así de la contratación pública o estatal, pues es obvio que esa modalidad de la actividad administrativa no solo es imprescindible, sino cada vez más necesaria en la consecución de los cometidos de un Estado Social de garantía de prestaciones.

---

[32] Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo General. Acto*…, pp. 258 y 259. Véase también del mismo autor: «El contencioso de los contratos administrativos». En: *xxxviii Jornadas J. M. Domínguez Escovar. Avances jurisprudenciales del contencioso-administrativo en Venezuela*. Instituto de Estudios Jurídicos "Ricardo Hernández Álvarez". Barquisimeto, 2013, pp. 274 y 275.

[33] Un panorama general del asunto con posterioridad a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con sus correspondientes referencias bibliográficas, puede verse en Torrealba Sánchez: «Las actuaciones bilaterales…», pp. 221-257.

No es esta la oportunidad para volver sobre ese debate[34]. Baste señalar que, al no haberse incluido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el término «contrato administrativo» como categoría procesal y a la vez criterio determinador de la competencia en razón de la materia de la Justicia Administrativa, se logró superar un equívoco legislativo de más de tres décadas. En efecto, fue por inadvertencia que se agregó tal vocablo durante la discusión de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, lo que determinó la reviviscencia de la figura del contrato administrativo en el Derecho Administrativo venezolano, sobre todo porque únicamente mediante su identificación se podían determinar a su vez sus consiguientes efectos procesales[35].

---

[34] Con posterioridad a la obra mencionada en la nota al pie inmediatamente anterior, puede verse en la doctrina venezolana, entre otros: Araujo Juárez, José: «El contencioso de los contratos…», pp. 239-276; Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Lo contencioso del contrato (cincuenta años después)». En: Hernández, J. I. (coord.): *Libro homenaje a las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana del profesor Allan R. Brewer-Carías en el cincuenta aniversario de su publicación 1964-2014*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015, pp. 279-289; AA. VV.: *La contratación pública en Venezuela*. Funeda, Caracas, 2015; AA. VV.: *Ley de Contrataciones Públicas*. 4.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014; Subero Mujica, Mauricio: «La ineludible decadencia del contrato administrativo en el Derecho venezolano. Comentarios a propósito de la potestad de terminación anticipada del contrato». En: AA. VV.: *Libro homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación 1915-2015*. T. II. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2015, pp. 975-1006, y del mismo autor: «Críticas a la doctrina del contrato administrativo en Venezuela». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 9. Universidad Monteávila. Caracas, 2016, pp. 91-144, http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2017/04/Criticas-Doctrina-Contrato-Administrativo-Venezuela-MSM.pdf; Hernández G., José Ignacio: «El rapto del Derecho Civil por el Derecho Administrativo: a propósito del Contrato Administrativo». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 10 (Homenaje a María Candelaria Domínguez Guillén). Caracas, 2018, pp. 189-208, www.rvlj.com.ve.

[35] *Cfr*. Caballero Ortiz, Jesús: «Algunas consideraciones fundamentales sobre los contratos administrativos». En: *Régimen legal de las concesiones públicas. Aspectos jurídicos, financieros y técnicos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2000, pp. 60-62 y del mismo autor: «¿Deben subsistir los contratos administrativos en

Así pues, al prescindirse de la figura del «contrato administrativo» en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como instituto jurídico con implicaciones adjetivas, desaparecen también los problemas que su uso aparejó. A partir de ese texto legislativo, entonces, y como bien afirma el propio Araujo-Juárez, el criterio legalmente establecido en materia de competencia de la Justicia Administrativa respecto a la contratación pública es *ratione personae*, es decir, a favor de la unidad de jurisdicción ante ese orden judicial[36].

Se trata entonces, a nuestro modo de ver, de un acierto de la Ley. Queda, por supuesto, para la discusión doctrinaria el asunto de determinar si puede y debe seguir insistiéndose en la figura del contrato administrativo como categoría autónoma en lo sustantivo, según sostiene un sector de la doctrina. Pero al menos en el ámbito procesal, la discusión parece haber quedado superada.

1.3. Vías de hecho ¿o actuaciones materiales? Implicaciones de cada término

El siguiente vocablo contenido en la enumeración del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es el de «vías de hecho». Sobre la vía de hecho, la posición más reciente de Araujo-Juárez[37], consecuente con sus previas obras[38], puede resumirse así:

---

una futura legislación?». En: Arismendi, A. y Caballero Ortiz, J. (coords.): *El Derecho público a comienzos del siglo xxi. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*. T. ii. Civitas. Madrid, 2003, p. 1775; Hernández G., José Ignacio: «El contrato administrativo en la Ley de Contrataciones Públicas venezolana». En: *Ley de Contrataciones Públicas*. 4.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, pp. 172 y 173.

36 Araujo-Juárez: *La teoría de la cláusula*…, pp. 74 y 76.

37 Araujo-Juárez, José: *Derecho Administrativo General. Procedimiento y Recurso administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2011, pp. 310-316.

38 Véanse: *Principios generales*…, pp. 169-172; «La teoría de la vía de hecho administrativa». En: *Los Derechos Fundamentales y los medios de protección procesal*. Funeda-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1997, pp. 80-91; *Derecho Administrativo General. Parte general*. Ediciones Paredes. Caracas, 2007, pp. 873-879.

Comienza señalando que los problemas que plantea la vía de hecho administrativa no son de orden teórico sino práctico, dado que se trata de la protección de los derechos fundamentales. Se está ante una de las más sutiles construcciones del Derecho Administrativo francés de fines del siglo xix y comienzos del xx. Luego de la segunda postguerra ese instituto conoció un segundo auge y declinación, aunque la doctrina comparada mantiene el interés[39].

Al referirse a Venezuela, sostiene que las referencias doctrinarias a la vía de hecho son escasas, y que la mejor expresión jurisprudencial de ella es la decisión de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, caso Ganadería El Cantón. Pasa a comentar esa decisión, apuntando la incorrección en que ella incurre al reducir la vía de hecho a un vicio de la Administración Pública, mientras que la primera es lo contrario a la vía de derecho, e implica un régimen jurídico sustantivo y procesal que surge ante la actividad antijurídica y que amenaza o lesiona seriamente derechos fundamentales[40].

De seguida, el autor destaca que, frente a una actuación ilegal flagrante, burda, grosera por parte de la Administración Pública, imposible de fundamentarse en el principio de juridicidad, se plantean diversas teorías que pretenden explicar sus consecuencias en el ordenamiento jurídico.

La primera, invocando la doctrina francesa, basada en que la Administración Pública no puede invadir competencias constitucionalmente atribuidas a los tribunales (estado civil, derechos de libertad personal y propiedad) sin que sus actuaciones queden desnaturalizadas. De allí que tales actos administrativos pasan a convertirse en vías de hecho, es decir, actos degradados, inexistentes, y que de administrativos solo tiene el nombre[41]. No obstante, cabe destacar que Araujo-Juárez no acepta la tesis de la

---

39 Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo General. Procedimiento*…, pp. 310-311.

40 Ibíd., p. 311.

41 Ídem.

diferencia entre inexistencia y nulidad absoluta dado que sus efectos serían similares, así como postula, basándose en un sector de la doctrina francesa –también en autores venezolanos–, que ni todos los actos administrativos reputados como inexistentes son vías de hecho, ni viceversa[42].

La segunda visión, expone el autor, parte de fundamentar a la vía de hecho administrativa en la aplicación del principio –en el Derecho Administrativo francés, agregamos nosotros– de que es el juez de Derecho común el guardián de la propiedad y de los derechos fundamentales (por lo que es este el idóneo para conocer de los atentados, producto de actuaciones de la Administración Pública frente a situaciones jurídicas subjetivas de esa especie). Pero la califica de insuficiente, primero, porque la noción de vía de hecho es anterior a esa regla competencial. Y en segundo término, porque no explica la razón por la que solo las más graves violaciones a esas libertades fundamentales son enjuiciables como vías de hecho, y no todas[43]. Esa misma objeción la extiende Araujo-Juárez a la tesis que concibe a la vía de hecho como una sanción frente a las ilegalidades más graves.

Concluye el análisis de la noción señalando que la vía de hecho no es conducta no administrativa (teoría del acto desnaturalizado o degradado) ni mera sanción ante la ilegalidad extrema. De allí que, en su opinión, la vía de hecho es un régimen jurídico que requiere tres premisas, a saber: i. La violación a derechos fundamentales; ii. que tal lesión sea grave; y iii. que la actuación carezca de título jurídico[44].

Es en la ausencia de título jurídico el requisito en que más se detiene el autor. Al respecto destaca que la vía de hecho no se caracteriza tanto por sus consecuencias como por su origen, toda vez que en ella la Administración Pública se sale del campo de la juridicidad. Para que eso ocurra, tiene que darse la ausencia de un acto administrativo expreso y previo,

42 Ibíd., p. 312.
43 Ídem.
44 Ibíd., p. 313.

o bien una actuación material sin suficiente cobertura jurídica[45]. De seguida, Araujo-Juárez distingue:

Primero: El acto-vía de hecho. Se trata de un acto administrativo lesivo por sí mismo, con independencia de su ejecución (el ejemplo en la jurisprudencia venezolana sería el caso Ganadería El Cantón)[46].

Segundo: La actividad material-vía de hecho. Se refiere a aquella que tiene resultados en el mundo físico. Comporta un hacer material, una operación física, que puede consistir en el suministro de prestaciones o en la preparación y ejecución de actos administrativos previos. Esta es de ordinario la que configura la vía de hecho administrativa, con fundamento en el artículo 78 de la LOPA, y puede darse en las siguientes hipótesis: i. Actuaciones materiales lesivas carentes de toda vinculación con el ordenamiento jurídico, porque no hay norma que habilite a actuar a la Administración Pública. ii. Actuaciones materiales lesivas careciendo de título o soporte, sea por ausencia de acto administrativo previo o porque este adolezca de vicios de nulidad absoluta[47].

De seguida, el autor se refiere a la jurisprudencia venezolana, que reduce a dos los vicios calificables como vías de hecho administrativas, a saber: la incompetencia manifiesta (artículo 19.1 LOPA) y la ausencia total y absoluta de procedimiento (artículo 19.4 LOPA)[48].

Concluye Araujo-Juárez enumerando los supuestos de pérdida de soporte jurídico para la ejecución (que convierte a esta en vía de hecho): i. Anulación o revocación del acto administrativo (inexistencia sobrevenida); ii. consumición del acto administrativo por cumplimiento o expiración del plazo (cesación definitiva); iii. suspensión administrativa o judicial del

[45] Ídem.
[46] Ídem.
[47] Ibíd., pp. 315 y 316.
[48] Ibíd., p. 316.

acto administrativo (cesación temporal), y iv. la actuación material que ignora los límites objetivos o subjetivos del acto administrativo o sus modalidades, supuesto previsto en el artículo 78 de la LOPA[49].

La posición de Araujo-Juárez es la que probablemente mejor refleja la de la mayoría de la doctrina venezolana[50]. No obstante, hay que señalar que también hay discrepancias al respecto, sostenidas en nuestro país por un sector de la doctrina[51]. Como quien suscribe forma parte de la disidencia

[49] Ídem.

[50] Véanse: Rachadell, Manuel: «La defensa del ciudadano frente a las vías de hecho de la Administración». En: *Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer Carías. Contencioso-administrativo*. Funeda-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1995, pp. 143-168; Guerrero Rocca, Gilberto Alejandro: «La vía de hecho como vicio repudiado por la jurisprudencia en lo contencioso-administrativo». En: *Nuevas orientaciones en el Contencioso-administrativo venezolano*. Livrosca. Caracas, 2002, pp. 265 y 266; Linares Benzo, Gustavo: «La vía de hecho como objeto de la pretensión procesal administrativa». En: AA. VV.: *El Contencioso-administrativo hoy. Jornadas 10.º aniversario*. Funeda. Caracas, 2004, pp. 129-141; Ortiz Ortiz, Rafael: «El control judicial de la vía de hecho administrativa». En: *El contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. III Jornadas sobre Derecho Administrativo. En homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó*. Funeda. Caracas, 2006, pp. 224-299; Herrera Orellana, Luis Alfonso: «La defensa de los derechos constitucionales frente a las vías de hecho: razones a favor del mantenimiento –provisional– en Venezuela del amparo constitucional en contra las vías de hecho de la Administración Pública». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.os 60-61. UCAB. Caracas, 2009, pp. 39-61, http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCAB/60-61/UCAB_2005-2006_60-61_39-61.pdf; Raffalli A., Juan M.: «El fomento normativo de las vías de hecho». En: *Temas de Derecho Constitucional y Administrativo. Libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*. Funeda. Caracas, 2010, pp. 493-523; Rosales Gutiérrez, Jean-Denis: «La suficiencia del título ejecutivo previo en la vía de hecho y su incidencia sobre la autotutela ejecutiva: Análisis enfocado desde la nulidad absoluta». En: *Anuario de Derecho*. N.º 29. ULA. Mérida, 2012, pp. 127-161, http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/37042/1/articulo5.pdf.

[51] Véanse los trabajos de Hernández G., José Ignacio: «La vía de hecho en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia». En: *Temas de Derecho Procesal*. Vol. i. TSJ. Caracas, 2005, pp. 665-690; «La pretensión procesal administrativa frente a las vías de hecho». En: *Derecho Contencioso-Administrativo. Libro homenaje*

doctrinaria y, aunque no es esta la ocasión para desarrollar esta tesis, sí parece conveniente resumir sus principales postulados, pues entendemos que la regulación de este instituto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa los apuntala[52]. Ello se hace a continuación:

En lugar de denominarla vía de hecho, el término más adecuado a emplear sería el de «actuaciones materiales ilícitas» (o uno similar), tanto por razones de precisión como para deslastrarse de la connotación que apareja el primer vocablo, de origen francés[53]. En todo caso, y al margen de la terminología, la vía de hecho debe ser entendida como la actuación o actividad material carente de cobertura legal, de título jurídico. Es decir, se trata de una actuación de la Administración Pública que incide en las

---

al profesor Luis Henrique Farías Mata. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara-Librería J. Rincón. Barquisimeto, 2006, pp. 217-264; «Vías de hecho y contencioso-administrativo». En: *Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*. T. II. Ediciones Paredes. Caracas, 2007, pp. 1291-1333; «Breves notas sobre la vía de hecho en la actualidad de la justicia administrativa en Venezuela». En: *El contencioso-administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*. Funeda. Caracas, 2009, pp. 165-179; «El contencioso de las vías de hecho y los servicios públicos». En: *Manual de Práctica Forense. Contencioso-Administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2009, pp. 105-110.

52 Una exposición pormenorizada de lo aquí resumido puede verse en: Torrealba Sánchez: *La vía de hecho…*, *passim*.

53 Califica la adopción del término como un galicismo no afortunado: Nieto, Alejandro: «La inactividad de la Administración en la LJCA de 1998». En: *Revista Justicia Administrativa*. N.º 1 extraordinario (dedicado a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Lex Nova. Valladolid, 1999, p. 46. Para el ordenamiento español, la ley se refiere a las actuaciones materiales que constituyan vía de hecho (véase recientemente: Meilán Gil, José Luis y Marta García Pérez: «Una visión actual de la justicia administrativa en España». En: Rodríguez-Arana Muñoz, J. y García Pérez, M. (coords.): *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, p. 226). En el caso costarricense, la doctrina opta por la denominación «actuaciones materiales ilegítimas» o coacción ilegítima (Jinesta Lobo, Ernesto: «Conducta administrativa objeto del proceso». En: Jiménez Meza, Manrique *et al*.: *El nuevo proceso contencioso-administrativo*. Poder Judicial. San José, 2006, pp. 209-213.

situaciones jurídico-subjetivas de los particulares, afectando sus derechos o intereses. Actuación carente de basamento jurídico, pues no viene precedida del correspondiente acto administrativo y a su vez del procedimiento administrativo como lo exige el artículo 78 de la LOPA y, por tanto, en abierta violación a los principios y reglas del procedimiento administrativo y –en última instancia– a la garantía constitucional del debido proceso (exigencia común a la legislación procedimental administrativa).

En cambio, no se comparte la posición jurisprudencial venezolana que sostiene que el acto administrativo nulo de pleno derecho por incompetencia manifiesta o prescindencia total y absoluta del procedimiento puede ser una vía de hecho. En primer lugar, porque –contrariamente a lo sostenido en el caso Ganadería El Cantón– no hay regulación en la LOPA que respalde tal tesis. Por el contrario, el acto nulo de nulidad absoluta es eso, un acto formal afectado en su validez, pero no puede además ser algo distinto y contrario a su naturaleza (una vía de hecho) porque violaría el principio lógico de (no) contradicción[54].

De tal suerte que el acto nulo de pleno derecho es aquel que presenta alguno de los vicios enumerados en el artículo 19 de la LOPA o que así resulta calificado por disposición constitucional o legal. Y en tal hipótesis, será justamente eso, un acto nulo, sometido al régimen procedimental de la referida Ley, y en el ámbito de la Justicia Administrativa, regulado en cuanto a la tramitación de pretensiones procesales de nulidad contra él interpuestas, por el procedimiento común de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así como por los plazos de caducidad previstos en el artículo 32.1 *eiusdem*.

En contraste, la vía de hecho tiene un régimen adjetivo distinto, tanto en lo que concierne al procedimiento de primera instancia para la tramitación de pretensiones procesales de condena a no hacer, que es el procedimiento breve, como por un plazo de caducidad que se inicia ante supuestos de

[54] *Cfr*. nuestro trabajo: *La vía de hecho*…, pp. 125-143.

hecho distintos a a los establecidos para el caso de las pretensiones de nulidad de actos. Estos últimos se inician o con la publicidad del acto expreso o con el acaecimiento del silencio administrativo negativo, según el caso. En cambio, ante la hipótesis de la vía de hecho, el plazo de caducidad inicia con la materialización de esta (artículo 32.2 *eiusdem*), es decir, con su ejecución, pues es justamente esa materialización o incidencia en la realidad la que distingue a la actuación material del acto formal. Este último puede o no ejecutarse, mientras que una pretendida vía de hecho que no se materializa no puede llegar a configurar esta categoría jurídica[55].

De esta manera, la vía de hecho se reconduce a la actuación material ilícita, lesiva a derechos o intereses particulares[56], que no viene respaldada por título jurídico (norma o acto administrativo), sea por inexistencia de ese título, o bien por ineficacia del mismo, caso de los actos administrativos que no han sido debidamente notificados; o cuyos efectos han sido objeto de suspensión en vía administrativa o judicial; o sometidos a condición o plazo para su eficacia. Y también aquellos supuestos en que sí existe un acto administrativo previo, pero en su ejecución se desborda su objeto o contenido[57].

---

55 *Cfr.* ibíd., pp. 195-200.

56 Para el ordenamiento argentino, un sector de la doctrina vincula a la vía de hecho con lo que denomina «operaciones materiales restrictivas o cercenadoras de los derechos y garantías individuales carentes de aquella base sustentadora» –refiriéndose a una norma habilitadora– (Hutchinson: *Derecho Procesal*…, t. I, p. 583). Asimismo, la ley nacional de procedimientos administrativos de ese país concibe a la vía de hecho como un comportamiento material lesivo de un derecho o garantía constitucional o la puesta en ejecución de un acto administrativo cuya ejecutoriedad se encuentre en suspenso, por lo que no basta una amenaza o lesión potencial. No serán en cambio vías de hecho los actos administrativos considerados en forma independiente de su ejecución (*cfr.* Cassagne, Juan Carlos: *Curso de Derecho Administrativo*. T. I. 12.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015, p. 483).

57 Véase un resumen de nuestro planteamiento, en: Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Las demandas contra las vías de hecho en la jurisdicción contencioso-administrativa». En: AA. VV.: *La Justicia Constitucional y la Justicia Administrativa como garante de los derechos humanos reconocidos en la Constitución. III Congreso de Derecho Procesal Constitucional y I de Derecho Administrativo en homenaje a Gonzalo Pérez Luciani y en el marco del vigésimo aniversario de Funeda*. Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2013, pp. 373-397.

De tal suerte que se reconfigura la vía de hecho a su verdadera esencia, se elimina la confusión con el acto administrativo nulo de pleno derecho, se ajusta su noción sustantiva a su régimen procesal regulado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, sobre todo, se aclaran las categorías jurídicas. Con ello se favorece no solo el análisis y desarrollo doctrinario de tal instituto, sino, lo que es quizá más importante, se simplifica y delimita su naturaleza y ámbitos de actuación, permitiendo un mejor y más pleno control de esta, depurándola de las originarias nociones francesas, concebidas y aplicadas para una realidad sustantiva y procesal ajena a la nuestra. Realidad que justamente fue la que obligó a plantear la tesis del acto administrativo degradado –acertadamente rechazada por Araujo-Juárez–, como manera de permitir su adecuado control por el juez de Derecho común, ante los originales problemas planteados por la dualidad jurisdiccional francesa entre la Justicia Administrativa y la Justicia «Jurisdiccional». Y también, ante las limitaciones anejas a las potestades del juez administrativo en el «recurso por exceso de poder»[58]. Nada de ello es extrapolable al ordenamiento jurídico venezolano y, por tanto, no parece haber necesidad de seguir empleando las soluciones francesas para un problema inexistente en nuestro Derecho Administrativo.

En todo caso, el acierto del artículo 8 viene dado por la inclusión expresa de la vía de hecho, prescindiendo de que se trata del mantenimiento de una expresión no del todo precisa, como manifestación de la actividad administrativa sometida a control y tutela jurisdiccional de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Con ello se confirma la regla de que no solo la actividad administrativa formal, sino también la material, está sometida a control y tutela jurisdiccional administrativa[59].

---

[58] *Cfr.* Torrealba Sánchez: *La vía de hecho*…, pp. 37-48.

[59] Sobre la vía de hecho y su regulación en la Lojca, puede consultarse también: Pernía Reyes, Mauricio Rafael: «El control jurisprudencial de las vías de hecho. Breve aproximación conceptual, evolución y perspectiva ante la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, pp. 299-316; Ghazzaoui,

1.4. Silencio administrativo. Una innecesaria inclusión por impertinente o –en el mejor de los casos– redundante

El siguiente término empleado por el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como objeto de control de la Justicia Administrativa, es el silencio administrativo. Esta categoría jurídico-procesal es tratada con especial detenimiento por ARAUJO-JUÁREZ[60]. Veamos resumidamente su posición:

Respecto al trámite de las peticiones o de los recursos administrativos, cabe la hipótesis de que la Administración Pública no decida, vulnerando el derecho constitucional de petición y de obtener oportuna respuesta. En tal caso, se produce la figura del silencio administrativo, destinada a corregir esa falta de respuesta[61].

Para explicar tal instituto, el autor señala que este se concibe como una suerte de sanción frente al incumplimiento del deber de resolver dentro de los respectivos plazos legales todo recurso o petición planteado ante la

---

Ramsis: «El control contencioso-administrativo sobre las vías de hecho». En: CANÓNICO SARABIA, A. (coord.): *Actualidad del Contencioso-Administrativo y otros mecanismos de control del Poder. V Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2013*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2013, pp. 467-487; BADELL BENÍTEZ, Nicolás: «Demanda contra vía de hecho y abstenciones de la Administración Pública. Avances Jurisprudenciales del Contencioso-Administrativo en Venezuela». En: *XXXVIII Jornadas Domínguez Escovar. Homenaje al profesor Gonzalo PÉREZ LUCIANI*. Instituto de Estudios Jurídicos "Ricardo Hernández Álvarez". Barquisimeto, 2013, pp. 281-315.

60 ARAUJO-JUÁREZ: *Derecho Administrativo General. Procedimiento*…, pp. 454.481. Previamente del mismo autor: *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. 3.ª, Vadell Hermanos Editores. Valencia-Caracas, 1998, pp. 501-535; *Derecho Administrativo General. Parte general*, pp. 970-986. Puede verse también, ya tempranamente, entre otros: BREWER-CARÍAS, Allan R.: «El sentido del silencio administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 8. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981, pp. 27-34.

61 ARAUJO-JUÁREZ: *Derecho Administrativo General. Procedimiento*…, p. 454.

Administración Pública, deber que informa a toda la relación procedimental y cuya violación implica una infracción por omisión[62].

Respecto a la naturaleza jurídica del silencio administrativo, sostiene que en sentido amplio el silencio administrativo agrupa cualquier tipo de inactividad, tanto material como formal (sobre ello volveremos). El concepto de inactividad material se corresponde con una pasividad, un no hacer de la Administración Pública en el marco de sus competencias ordinarias. Mientras que la inactividad formal se produce dentro de un procedimiento administrativo[63].

En sentido estricto, en cambio, la institución se aplica a las pretensiones dirigidas por el administrado a la Administración Pública. Respecto a la noción del silencio administrativo negativo, se le ha categorizado de diversas formas, a saber:

i. Como acto administrativo tácito o implícito, al equipararse el silencio con la voluntad denegatoria. En tal sentido, la demora en responder equivale a una denegación o acto denegatorio tácito[64].

ii. Como acto administrativo presunto. Esta tesis encontraría su fundamento en la naturaleza revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que el silencio administrativo negativo se concebiría como un verdadero acto para posibilitar su acceso a la primera. Se extiende, pues, el concepto de acto administrativo a hechos materiales. Para que este se configure como acto presunto es necesario un pronunciamiento normativo expreso en ese sentido, de tal modo que sea la norma la que determine de forma indudable esa forma de interpretación de la conducta omisiva[65].

---

62 Ibíd., pp. 455-457.
63 Ibíd., p. 459.
64 Ibíd., pp. 460 y 461.
65 Ibíd., p. 461.

iii. Como hecho administrativo. Esta posición inicia cuestionando las previas, sobre la base de que resulta absurdo cualquier intento de interpretar la voluntad administrativa, habida cuenta de que en el silencio administrativo justamente lo que falta es esa voluntad. De allí que no se trata de un acto tácito, pues de una inercia no puede inducirse voluntad alguna[66].

iv. Como una ficción legal. Entendido el silencio administrativo negativo partiendo de su origen procesal, se le concibe como mero hecho al que la ley le reconoce efectos jurídico-procedimentales. No así efectos jurídico-materiales, pues no puede haberlos precisamente ante la falta de actividad volitiva[67]. De tal suerte que a ese instituto se le entiende –mayoritariamente por la doctrina y jurisprudencia– como una ficción legal que permite la impugnación ulterior del acto administrativo que debió haberse dictado. De allí que el interesado podrá considerar desestimada su petición o recurso, a los fines de formular, frente a la denegación presunta, la correspondiente impugnación; o bien esperar la decisión expresa. Es esta la interpretación correcta de la LOPA, entender el silencio administrativo como derecho o beneficio[68].

Esta ficción legal tiene como propósito fundamental el permitir considerar agotada la instancia correspondiente y, por tanto, permitir el acceso a la sucesiva, tanto en vía administrativa como jurisdiccional de ser el caso, no habiendo acto previo. Se trata, pues, de garantizar el acceso a la justicia y a la defensa del administrado frente a la inercia procedimental de la Administración Pública[69].

Y es que si el silencio administrativo negativo se considerara un acto, entonces habría que acogerse a los plazos de impugnación propios de estos, que de transcurrir, implicaría la caducidad del derecho de fondo. Mientras que si

---

66 Ibíd., pp. 462 y 463.
67 Ibíd., p. 463.
68 Ídem.
69 Ídem.

se le concibe como una ficción legal de efectos exclusivamente procedimentales o procesales, no aplican dichos plazos frente a la inactividad formal[70].

Araujo-Juárez acoge expresamente esta última concepción y desestima la que plantea el silencio como acto tácito o presunto, toda vez que si la Administración Pública no resuelve una petición o recurso no hay ni negación ni estimación tácita, solo el efecto de su actitud silente ante el derecho del interesado. En el caso venezolano, dispone el artículo 4 de la LOPA que el silencio administrativo debe ser considerado como que la Administración ha resuelto negativamente, pero no como una negación tácita, sino como una ficción legal (de allí el término legal «se considerará») que permite acceder al siguiente recurso o a la vía judicial. Por ende, el interesado puede optar o no por intentar el recurso siguiente. Ese es además el criterio jurisprudencial asentado a partir del caso Ford Motors dictado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en 1982, que concibe al silencio administrativo negativo de la LOPA como una garantía para el administrado[71].

De seguida, el autor se refiere a la regulación del silencio administrativo negativo en el artículo 4 de la LOPA, acogido en forma general y no limitado al requisito previo a la vía procesal. Ello implica que este se produce tanto en vía de instancia (sustantiva) como en vía de recurso (formal). En el primer caso, no existe acto administrativo previo, pero sí en el segundo. En todo caso, esta técnica opera a modo de mecanismo que agota la instancia administrativa[72].

Siguiendo con el análisis del precepto legal, Araujo-Juárez indica que el uso del término «asunto» es impropio, pues es tan genérico que podría incluir las denuncias o peticiones simples, mientras que es a las peticiones propiamente dichas a las que se aplica el deber de la Administración

70 Ibíd., p. 464.
71 Ibíd., pp. 464-466.
72 Ibíd., p. 467.

Pública de dar respuesta, bien sea en los procedimientos de primer o segundo grado, o a los antejuicios administrativos[73].

Para el autor, aunque se haya producido la decisión, si esta no ha sido debidamente notificada, también opera el silencio, por el hecho de que para el órgano emisor darle publicidad a los actos administrativos constituye un verdadero deber que les otorga eficacia. Y, además, como modo de evitar la perniciosa práctica administrativa de antedatar las decisiones tardías[74].

Continuando con el desarrollo del asunto, expone el autor que, a diferencia de otros ordenamientos, para que opere el silencio administrativo en Venezuela no es necesaria la «denuncia de mora». No obstante, el silencio no opera tampoco de modo automático en el sentido de que no implica una carga para el particular de ocurrir a la vía ulterior, sino solo una facultad. Por tanto, el transcurso del plazo es únicamente un mero presupuesto para que opere la ficción legal[75].

De allí que, a los efectos jurídico-procedimentales, la LOPA prevé los plazos de resolución de la petición o de los recursos administrativos, transcurridos los cuales se deben considerar denegados solo en beneficio del interesado. Por consiguiente, este último puede cuestionar las decisiones tardías[76], y el silencio administrativo negativo deviene una solución formal que lo que hace es posponer la resolución del problema de fondo a la revisión posterior, en una suerte de efecto devolutivo[77].

---

[73] Ibíd., p. 468. En contra: Ortiz Álvarez, Luis: *El silencio administrativo en el Derecho venezolano*. Editorial Sherwood. Caracas, 2000, pp. 85-88, quien parte del uso del vocablo «asunto» en el artículo 4 de la LOPA para replantear el ámbito de aplicación de las diversas vías procesales frente a la inactividad. Sobre ello se volverá más adelante.

[74] Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo General. Procedimiento*…, pp. 468 y 469.

[75] Ibíd., p. 469.

[76] Ibíd., p. 470.

[77] Ibíd., p. 471.

Por otra parte, para Araujo-Juárez el problema más importante en este asunto es determinar hasta cuándo la Administración Pública tiene competencia para decidir (decisiones tardías). Según su modo de ver, y siguiendo a un sector de la doctrina española, hasta tanto se produzca la remisión del expediente administrativo al órgano al que corresponda resolver, pues en ese último caso pierde de *facto* la competencia para resolver[78].

Añade el autor, respecto a la forma en que opera el silencio administrativo negativo en vía de recurso, que la diferencia fundamental en relación con el procedimiento constitutivo es determinar también si el órgano que no decidió conserva su competencia para pronunciarse o si la pierde por la interposición del recurso contencioso-administrativo. En opinión de Araujo-Juárez, el interesado puede esperar la decisión tardía sin que haya peligro de que opere la caducidad de su acción, pues la carga de decidir y el impulso procedimental le corresponde a la Administración Pública[79].

Más adelante, Araujo-Juárez vuelve a dedicarle atención al problema de las decisiones tardías y el silencio administrativo negativo. Comienza reiterando que la falta de respuesta tempestiva no implica el cese del deber que tiene la Administración Pública de responder ni imposibilita el ejercicio del derecho a obtener una decisión expresa a través, por ejemplo, del recurso de reclamo o queja. De allí que ante la decisión desestimatoria tardía, si no se había intentado el recurso contencioso-administrativo, el plazo para hacerlo comienza a contarse a partir de la notificación del acto. Si en cambio sí se había interpuesto el recurso administrativo o judicial, puede dar cuenta de la decisión expresa sobrevenida a este o bien interponer uno nuevo, cuestionando el acto expreso y pedir la acumulación a la causa ya iniciada. Si en cambio, la decisión tardía es estimatoria, no habrá materia sobre la cual decidir y la autoridad administrativa o judicial deberá dar por terminado el procedimiento[80].

---

78 Ídem.

79 Ibíd., pp. 471 y 472.

80 Ibíd., p. 474. Véase también: Ortiz Álvarez: ob. cit., pp. 99-102, más recientemente, sobre el tratamiento jurisprudencial de las decisiones administrativas

De seguida, aborda el tema del silencio administrativo negativo y su relación con el contencioso-administrativo. Así pues, señala que al recurrente no se le exige probar que la Administración Pública no ha resuelto, dado que se trata de un hecho negativo, y que basta con afirmarlo (a diferencia del enfoque de la legislación española que venía regulando la certificación de acto presunto). Solo se requerirá entonces la prueba de la interposición de la petición o recurso, que se hará aportando el recibo de su presentación[81].

Agrega el autor que, conforme destaca la jurisprudencia contencioso-administrativa venezolana, el silencio administrativo no exonera a la Administración Pública de dictar un pronunciamiento expreso y fundado, incluso una vez interpuesto el recurso contencioso-administrativo, salvo disposición legal en contrario. De allí que el recurrente no tiene siquiera que solicitar la ampliación de su demanda ante una decisión tardía totalmente desestimatoria, y de ser parcialmente estimatoria, modificará su escrito en los términos correspondientes. Ese deber de la Administración Pública –reitera– únicamente cesa en el supuesto de la remisión del expediente administrativo a la sede judicial[82].

Complementa señalando que, en el caso de que el interesado opte por no hacer uso del silencio administrativo negativo y por tanto, se abstenga de impugnar el acto administrativo objeto de un recurso no resuelto, se cierra la posibilidad de una impugnación ulterior salvo decisiones tardías. Por tanto, no es aceptable la doctrina del acto consentido –en el sentido de entender que la falta de impugnación deviene en consentimiento tácito–, pues siempre le queda al interesado el derecho de impugnar una decisión expresa. No obstante, acota que un sector de la doctrina se muestra en contra al postular que, si la Administración Pública no cumple con

---

tardías, véase: Rojas Gómez, Jorge: «La garantía del silencio administrativo y los efectos del acto tardío en el proceso». En: *Temas de Derecho Constitucional y Administrativo. Libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*. Funeda. Caracas, 2010, pp. 747-773.

81 Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo General. Procedimiento*…, p. 476.

82 Ibíd., pp. 476 y 477.

sus elementales obligaciones, debe admitirse la interposición de petición o recurso en cualquier tiempo[83].

Añade respecto a la impugnación de las decisiones tardías que hay que distinguir si las mismas son confirmatorias de la denegación presunta, supuesto en el cual comienza a transcurrir un nuevo lapso de impugnación de estas, distinto del plazo inicial abierto con el silencio administrativo. No obstante, si la decisión se produce estando en marcha ya el recurso contencioso-administrativo, no es necesario ampliar su objeto, pudiéndose optar entre esta o la interposición de un nuevo recurso si hubo innovaciones en el acto expreso[84].

---

[83] Ibíd., pp. 477 y 478. Para el caso venezolano, es la tesis interpretativa de, entre otros: Ortiz Álvarez: ob. cit, p. 97 y Carrillo Artiles, Carlos Luis: «Revisión crítica de la implementación jurisprudencial y legislativa de la caducidad procesal en el contencioso-administrativo del control de las omisiones». En: Canónico Sarabia, A. (coord.): *Actualidad del Contencioso-Administrativo y otros mecanismos de control del Poder. V Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2013*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2013, pp. 345-366. Para el caso español puede verse: García Pérez: ob. cit., pp. 96 y 97; González Pérez, Jesús: *Manual de Procedimiento Administrativo*. Civitas. Madrid, 2000, pp. 342-344, así como, refiriéndose a la caducidad de las pretensiones frente las actuaciones administrativas materiales: Meilán Gil y García Pérez: ob. cit., p. 226. Para el ordenamiento argentino, cuestionando también la aplicación de plazos de caducidad respecto al silencio administrativo negativo entendido como una ficción con efectos procesales, véase: Cassagne, Juan Carlos: «Las vicisitudes del silencio administrativo». En: *Estudios de Derecho Administrativo*. N.º 1. La Ley. Montevideo, 2010, pp. 72 y 73. En la legislación peruana, puede verse: Guzmán Napuri, Christian: «Las actuaciones impugnables en el Proceso Contencioso-Administrativo peruano». En: *Revista de Derecho Administrativo*. Círculo de Derecho Administrativo. Lima, 2012, p. 113. De allí que en otros ordenamientos, como el costarricense, el plazo para interponer pretensiones frente a la inactividad inicia a partir del cese de los efectos de la inactividad, según el artículo 40.1 del Código Procesal Contencioso-Administrativo (*cfr.* Jinesta Lobo: «Conducta administrativa…», p. 222). Para el caso español, véase: González Pérez, Jesús: *Comentarios*…, pp. 424 y 425.

[84] Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo General. Procedimiento*…, p. 478.

Va culminando Araujo-Juárez el punto del silencio administrativo negativo, señalando la diferencia de este según se produzca en vía de petición –silencio administrativo sustancial– o en vía de recurso –silencio administrativo formal–. Ello, pues en el primer caso, no media acto administrativo, mientras que en el segundo sí.

En la hipótesis de un recurso interpuesto por el interesado mediando acto administrativo previo, la técnica del silencio ha agotado la vía administrativa y se produce el control judicial sin mayores problemas. Es en cambio, mucho más complejo ante la hipótesis de silencio administrativo en vía de petición. Ello porque no hay acto administrativo que revisar. En algunos casos podrá el órgano judicial decidir sobre el fondo del asunto, pero en otros tal proceder le resultará materialmente imposible y solo podrá intimar a la Administración Pública renuente a que se pronuncie[85].

Abundando sobre ello, el autor señala que puede tratarse de una petición completa y ordenada conforme a la ley, una cuestión puramente jurídica que debe tomarse en cuenta para resolver, con un expediente cabal en cuanto a las pruebas, peticiones, informes. En tales casos, el órgano judicial tendrá la posibilidad de otorgar lo que la Administración Pública negó.

Pero habrá otras hipótesis más complejas, en las que el procedimiento administrativo no estará suficientemente sustanciado o resultará indispensable el criterio de la Administración Pública en razón de la materia, o bien habrá que valorar asuntos de mérito u oportunidad o conveniencia, en cuyo caso el órgano judicial no podrá actuar frente a la conducta omisiva de la Administración Pública sin violar el principio de separación de los Poderes. Y es que para Araujo-Juárez, al ser la jurisdicción administrativa esencialmente revisora, solo procede anular o modificar el acto administrativo impugnado si es contrario a Derecho, pero el tribunal no puede extenderse a tomar decisiones de los órganos administrativos.

---

85 Ibíd., p. 479.

Por tanto, la solución no es siempre satisfactoria[86]. Ante ello, el autor alude a la regulación española que incluye entre las técnicas de reacción contra la inactividad administrativa la conversión en silencio administrativo positivo del hasta entonces silencio administrativo sustantivo, esto es, el operado en el procedimiento administrativo de formación del acto.

En cambio, en el supuesto de que el silencio administrativo se produzca en vía de recurso, existe ya un acto previo que es el originario, solo que no agota la vía administrativa[87].

Adicionalmente, el autor dedica una breve reflexión al silencio administrativo positivo. Comienza destacando que la finalidad de ese instituto es darle mayor agilidad y flexibilidad de la actividad de policía de la Administración Pública en determinadas materias, a la vez que constituye una garantía para el particular, pues le permite la posibilidad efectiva de realizar actividades sujetas a fiscalización administrativa siempre que exista texto legal expreso. El silencio administrativo positivo consiste en que, por disposición legal, se entiende que una petición interpuesta ante la Administración Pública se resuelve favorablemente ante el transcurso del plazo legal para decidir[88].

Los requisitos para que opere, según acota Araujo-Juárez, son: i. Una disposición legal expresa, no así una interpretación analógica o extensiva; y ii. que se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban dictarse en funciones de policía administrativa. El silencio, pues, supone la falta de ejercicio de una facultad de veto, a la que renuncia la Administración Pública en virtud de su falta de pronunciamiento[89].

---

86 Ibíd., pp. 480 y 481.
87 Ibíd., p. 480.
88 Ibíd., p. 472.
89 Ibíd., p. 473.

Destaca el autor que entre la doctrina no ha sido del todo aceptado tal modalidad del silencio administrativo, pues se enfatizan los riesgos que puede conllevar su adopción en lo que concierne al interés público, derivados de la negligencia de los funcionarios, así como el hecho de que permite considerar dictados actos administrativos aun cuando en ellos faltasen elementos de legalidad y conveniencia. De allí que el mero transcurso del tiempo podría convertir la petición más absurda en un acto de la Administración Pública. Por consiguiente, el silencio administrativo positivo no debe operar cuando lo pedido sea contrario a la ley, toda vez que implicaría que el instituto tendría efectos derogatorios. Debe, pues, haber conformidad entre lo solicitado y lo concedido con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico. Por ende, por medio del silencio administrativo positivo tampoco podrán adquirirse derechos distintos o superiores a los que se podrían alcanzar de mediar una decisión expresa ajustada a Derecho[90].

Con relación a las decisiones tardías en el ámbito de aquellas solicitudes en que opera el silencio administrativo positivo, el autor se muestra partidario de no aceptarlas, toda vez que las situaciones jurídicas surgidas al amparo de este silencio gozan de una garantía de estabilidad y permanencia como si hubiesen sido otorgadas de forma expresa, siempre que lo concedido lo haya sido con arreglo a la ley. Además, tales efectos del silencio administrativo positivo deben ajustarse al ordenamiento jurídico, por lo que las decisiones tardías ni podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general (artículo 13 de la LOPA), ni resolverán casos precedentes ya decididos con carácter definitivo y que hayan creado derechos para los particulares (artículo 19.2 LOPA). Adicionalmente, la decisión tardía respecto a un caso en que haya operado el silencio administrativo positivo presenta como obstáculo adicional las normas que sobre revisión de oficio establece la LOPA[91].

---

90 Ídem.

91 Ibíd., p. 475.

Reseñada la posición del autor homenajeado, cabe señalar que existe también un sector doctrinario que se aparta de los lineamientos tradicionales en cuanto a la calificación de los efectos del silencio administrativo negativo[92]. En ese sentido, se plantea el abandono de la distinción entre sus consecuencias en los procedimientos administrativos constitutivos o de primer grado con relación a los de revisión o segundo grado, para permitir que cualquier tipo de inactividad, sea formal o material, resulte susceptible de control a través de pretensiones procesales de condena.

En tal caso, no será la ubicación del silencio negativo en el tipo de procedimiento administrativo (constitutivo o de revisión), sino las necesidades de tutela jurídica expresadas a través de la correspondiente interposición de pretensiones procesales de condena a hacer, las que determinarán también el correlativo contenido de la sentencia definitiva. Decisión en la que, a todo evento, se impartirá a la correspondiente Administración Pública la orden de realizar una prestación de hacer, y que podrá estar limitada por la índole de la actividad a realizar (predominantemente reglada o discrecional), o bien condicionada según el caso concreto, de tratarse de una actividad material[93]. Y esta tendencia ha tenido acogida en algunos fallos de la Sala Constitucional de la década pasada, no recibidos del todo en la configuración legal de la pretensión de condena frente a la inactividad

---

[92] Una primera propuesta en ese sentido la realizó Ortiz Álvarez: ob. cit., pp. 81-95, quien planteó el abandono de las diferenciaciones a los fines de permitir la interposición tanto de pretensiones de nulidad como de condena (abandonando la configuración tradicional del recurso por abstención) frente a las diversas manifestaciones de inactividad administrativa, sobre la base de la superación de la concepción del contencioso-administrativo como instancia revisora. Con mayor detalle: Urosa Maggi: *Tutela judicial*…, in totum. Más recientemente y con especial referencia al tema del silencio administrativo: Urosa Maggi, Daniela y José Ignacio Hernández G.: «Vicisitudes del silencio administrativo de efectos negativos en el Derecho venezolano». En: *Temas de Derecho Constitucional y Administrativo. Libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*. Funeda. Caracas, 2010, pp. 719-746.

[93] Respecto al alcance y límites del control judicial de la inactividad administrativa, véase un panorama general recientemente en: Torrealba Sánchez: *La ejecución de sentencias*…, pp. 202-235.

administrativa en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como ha destacado la doctrina[94].

Al margen de lo anterior, realizada esta reseña de la posición de Araujo-Juárez respecto al silencio administrativo en la legislación venezolana, luce necesario hacer algunas precisiones a la luz de la inclusión de ese instituto en el dispositivo legal bajo análisis.

En ese orden de ideas, en primer término, visto que el silencio administrativo negativo es considerado por la jurisprudencia y por la mayoría de la doctrina como una ficción procesal, no parece tener sentido que se le incluya como una categoría «objeto» de control del juez contencioso-administrativo. La razón es que no se trata de una manifestación de la actividad administrativa propiamente dicha.

En efecto, si el silencio administrativo es una ficción legal únicamente con efectos procedimentales o procesales según el caso, mal podría ser «controlado» judicialmente, puesto que su único propósito es, precisamente, permitir el acceso a la subsiguiente impugnación. Cuestionamiento que se expresará a través de la interposición de un recurso administrativo o de una pretensión procesal anulatoria. De tal modo que se trata de una inclusión impertinente.

Puede –por el contrario– concebirse también, como ya se señaló, al silencio administrativo negativo de otra manera. A saber, como una mera abstención de pronunciamiento susceptible de control y tutela judicial a través de los medios procedimentales y procesales destinados a garantizar que la inactividad administrativa no quede inmune a corrección, lógicamente en la hipótesis de que medie el incumplimiento de una norma atributiva de potestad, es decir, existiendo una situación de poder-deber para el ejercicio de competencias

[94] Véanse ya antes de la Lojca, entre otros: Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso*…, pp. 348-357; Urosa Maggi, Daniela: «El recurso por abstención o carencia». En: *Manual de Práctica Forense. Contencioso-Administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2009, pp. 85-105.

administrativas. Pero bajo tal concepción tampoco luce adecuada su inclusión en el referido artículo 8. Ello, habida cuenta de que en tal supuesto se está equiparando el silencio administrativo a la inactividad administrativa formal[95], en cuyo caso, ciertamente será objeto de control de la jurisdicción contencioso-administrativa mediante los medios procesales correspondientes (más allá de las limitaciones terminológicas y sobre todo jurisprudenciales que plantea la «demanda por abstención» ahora regulada en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Pero es que a tal inactividad alude expresamente el mismo precepto más adelante en esa enumeración, al referirse a la «omisión de cumplimiento de obligaciones».

De tal suerte que, en el mejor de los casos, la referencia al silencio administrativo aparece como innecesaria y por tanto redundante[96], puesto que encuadrará en el «incumplimiento de obligaciones» (llama la atención la escasa precisión terminológica del proyectista, no habituado al uso de los términos propios del Derecho Administrativo)[97], mencionada posteriormente en la misma enumeración del precepto normativo.

Resta por referirse al silencio administrativo positivo. Tampoco parece que pueda sostenerse la necesidad de su expresa inclusión como una especial manifestación de la inactividad administrativa, puesto que el primero es también una especie del género, es decir, de esa inactividad, solo que la ley le otorga distintos efectos. No obstante, quizá su peculiar finalidad y los cuestionamientos doctrinarios ya reseñados pudieran haber justificado su tratamiento distinto, pero vinculado con la simple inactividad formal desde el

---

95 Y es que el silencio administrativo «… no es más que una consecuencia jurídica de la inactividad formal…», Urosa Maggi: *Tutela judicial*… p. 199.

96 Véase nuestro trabajo: *Problemas fundamentales*…, p. 81, nota al pie 131.

97 Era la terminología empleada por la jurisprudencia contencioso-administrativa del máximo Tribunal para crear y desarrollar el llamado «recurso por abstención» durante la vigencia de la Locsj (Brewer-Carías y Ortiz-Álvarez: ob. cit., pp. 51-102). Sobre este medio procesal en su clásica concepción, puede verse en la doctrina, entre otros: Carrillo Artiles, Carlos Luis: *El recurso jurisdiccional contra las abstenciones u omisiones de los funcionarios públicos*. UCAB. Caracas, 1999.

punto de vista de su identificación como objeto de pretensiones procesales administrativas.

Mas, en tal caso, el precepto debió mencionarlo íntegramente como silencio administrativo «positivo». Al no hacerlo, y al ser una categoría de muy reducida aplicación en la actualidad en el Derecho positivo venezolano, una interpretación benévola o caritativa para con la redacción legal parece de una creatividad difícil de justificar.

La referencia, pues, al silencio administrativo como una categoría específica y distinta de la inactividad administrativa no parece justificarse en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

1.5. Prestación de servicios públicos

Seguidamente, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa refiere, dentro de la enumeración, a la prestación de servicios públicos. En ese sentido, y a pesar de que el autor homenajeado no le ha dedicado hasta ahora un estudio pormenorizado al «reclamo» frente a la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos (artículo 65.1 Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) a la luz de su regulación en ese texto legal, a continuación se expone un resumen de las ideas generales de Araujo-Juárez respecto al contencioso de los servicios públicos[98]. Ello, vista su pertinencia y utilidad:

Comienza el autor indicando que, además del asunto procesal en el tema de los reclamos por la prestación de servicios públicos, hay un problema de fondo respecto a la determinación del ámbito de este contencioso-administrativo, así como en lo atinente a la naturaleza del Derecho aplicable al fondo de las controversias, lo cual ha debido ser regulado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa[99].

---

[98] Previamente a lo expuesto en la obra referida en la siguiente nota al pie, Araujo-Juárez ya había abordado remotamente el tema del contencioso de los servicios públicos, entre otros, en: *Principios generales*…, pp. 131-147.

[99] Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo General. Servicio*…, p. 314.

Más adelante, plantea que a partir de la inclusión del reclamo por la prestación de servicios públicos en el artículo 259 de la Constitución de 1999 adicional a lo establecido en la norma precedente, a saber, el artículo 206 de la Constitución de 1961, el Derecho positivo venezolano cuenta con un criterio adicional de competencia de la Justicia Administrativa, basado en: i. La noción de servicio público en sentido estricto, con lo que se evita cualquier confusión frente a todo servicio disponible al público en general o de utilidad para este (punto que a nuestro entender es de especial importancia, como luego se verá); ii. la noción de actividad material prestacional, es decir, la gestión o ejecución propiamente dicha de un servicio público[100].

No obstante, esta regla constitucional presenta no pocas dificultades de interpretación, dependiendo del alcance que se le atribuya al referido criterio de competencia, que incluso podrían determinar que los tribunales competentes queden recargados en sus funciones. Además, el reclamo por la prestación de los servicios públicos plantea como problema de fondo relativo tanto al proceso de su tramitación como en cuanto a la naturaleza del Derecho aplicable al fondo de las pretensiones[101].

A ello se agrega que el efecto de esa norma constitucional de atribución competencial es análogo al que produce la aplicación del criterio orgánico respecto al «Estado-deudor». Esto por cuanto los servicios públicos pueden ser de tantas especies y su prestación puede ser llevada a cabo con sujeción a tal variedad de regímenes jurídicos, que es posible que para resolver una pretensión de esa índole el juez contencioso-administrativo deba aplicar pura y simplemente el Derecho privado. Todo dependerá del caso concreto, esto es, de determinar la pretensión que genera el reclamo y del Derecho aplicable[102].

---

100 Ibíd., p. 326.
101 Ibíd., p. 327.
102 Ídem.

Tales dificultades debieron ser afrontadas por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según el autor, en cuanto a determinar sus ámbitos de conocimiento, del proceso aplicable y del Derecho de fondo[103].

Agrega Araujo-Juárez que, en el caso del reclamo por la prestación de servicios públicos planteado por un particular-usuario frente al prestador o gestor del servicio público, el mismo será conocido por la jurisdicción contencioso-administrativa siempre que se trate de actividad prestacional y sin necesidad de que los actos de que deriven ni las relaciones jurídicas entre ambos sujetos procesales sean de naturaleza administrativa[104].

Más adelante, el autor señala las tareas que correspondían a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en orden a precisar el ámbito de aplicación del reclamo frente a la prestación del servicio público. En ese sentido enumera: i. El criterio que delimitara cuál era el ámbito jurídico-privado contractual y cuál el ámbito jurídico-administrativo reglamentario o estatutario de la relación jurídico-privada en la prestación de servicios públicos; ii. el deslinde del ámbito de conocimiento de la Administración Pública y de la Justicia Administrativa frente al de los tribunales ordinarios; iii. la definición de los módulos que permitirían a la Administración Pública y a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer de los conflictos que originen la prestación de servicios públicos sin necesidad de forzar la verdadera naturaleza de tales relaciones jurídicas, ni de los actos que de ellas se derivan; y iv. la regulación de un proceso breve para la sustanciación de las pretensiones de reclamos de prestación de los servicios públicos en relación con los derechos fundamentales, vías de hecho o prestaciones de dar o hacer de excepcional emergencia[105].

---

[103] Ibíd., p. 328.
[104] Ibíd., p. 333.
[105] Ibíd., pp. 336 y 337.

Por otra parte, precisa Araujo-Juárez, que, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la prestación de servicios públicos es objeto de control sin hacer distinción alguna entre los servicios públicos industriales y comerciales, incluyendo el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas, esto es, la responsabilidad por daños y perjuicios causados a los usuarios (artículo 9.5 Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)[106].

Expuesta de forma breve la visión del autor homenajeado, lo cierto es que el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se limita a establecer que la prestación de servicios públicos es objeto de control de la jurisdicción contencioso-administrativa. A ello cabe agregar la referencia contenida en el artículo 65.1 *eiusdem*, que establece que los «reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos» se tramitan por el procedimiento breve, contenido en los artículos 65 al 74. Y el artículo 74.2 pauta que, en la sentencia definitiva que se dicte respecto a una pretensión de esta índole, se deberán indicar las medidas que garanticen la eficiente continuidad del servicio público.

Nada más en lo sustancial aporta la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con relación a la prestación de servicios públicos, como objeto de control de la jurisdicción contencioso-administrativo. Por tanto, las acertadas interrogantes de Araujo-Juárez –y de la doctrina en general[107]–

[106] Ibíd,, pp. 338 y 339.

[107] Véanse, a partir de la Locja, los comentarios respecto al tema de, entre otros: Rondón de Sansó, Hildegard: «El objeto de la jurisdicción contenciosa-administrativa». En: AA. VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. ii. Funeda. Caracas, 2011, pp. 218 y 219; Espinoza y Rivas: ob. cit., pp. 123-128; Urosa Maggi: «Demanda de prestación…», pp. 93 y 94; Blanco Guzmán: ob. cit., pp. 303-308; Silva Bocaney: ob. cit., pp. 333-339; Canónico Sarabia: ob. cit., pp. 406-413; Orlando S., Freddy J.: «El contencioso de los servicios públicos». En: AA. VV.: *Libro homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación 1915-2015*. T. ii. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2015, pp. 829-850.

no fueron resueltas en el texto legal. Por supuesto que tampoco ha habido mayor precisión de la jurisprudencia frente a la mayoría de ellas, por lo que queda esperar que en un futuro cercano la doctrina y, ulteriormente, la jurisprudencia (cuando regresen las condiciones para su existencia en Venezuela), vaya despejando el camino al respecto.

Por nuestra parte, somos del criterio de que la inclusión en el artículo 259 de la Constitución de 1999 –respecto a su texto antecedente, el artículo 206 de la Constitución de 1961– del llamado «reclamo por la prestación de servicios públicos» fue una innovación más formal que sustancial. Ello, toda vez que la gran mayoría de las pretensiones que frente a ese tipo de actividad prestacional corresponde conocer a la Justicia Administrativa, ya podía derivarse del marco normativo previo[108].

No obstante, habiéndose incorporado una competencia expresa en los lineamientos constitucionales, y aparentemente un medio procesal específico, correspondía a la ley desarrollarlos, mucho más allá de las escuetas referencias contenidas en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

---

[108] Véase: González Pérez, Jesús: «Contencioso-administrativo de los servicios públicos». En: AA. VV.: *vi Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías". El nuevo servicio público. Actividades reservadas y regulación de actividades de interés general (electricidad, gas, telecomunicaciones y radiodifusión)*. Funeda. Caracas, 2002, pp. 203-228. En similar sentido: Araujo Juárez, José: «El contencioso de los servicios públicos». En: *Estudios de Derecho Público y Procesal. Homenaje a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello en su 50 aniversario.* T. iii. UCAB. Caracas, 2004, pp. 286 y 287. En contra, incluso antes de la Constitución de 1999: Rondón de Sansó, Hildegard: «Ampliación del ámbito contencioso-administrativo». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 22. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1985, pp. 234 y 235, y luego de 1999 en: «El contencioso de los servicios públicos. (Desarrollo de la noción contenida en el artículo 259 de la Constitución y comentarios a la ponencia de Jesús González Pérez sobre el desarrollo de la nueva disciplina)». En: *vi Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías". El nuevo servicio público. Actividades reservadas y regulación de actividades de interés general (electricidad, gas, telecomunicaciones y radiodifusión)*. Funeda. Caracas, 2002, pp. 247-249.

Así, por ejemplo, determinar qué se concibe por servicio público a los fines de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, o bajo qué parámetros se entiende que hay demora o deficiente prestación del mismo, entre muchos otros, al igual que las interrogantes planteadas por Araujo-Juárez, siguen siendo asuntos de pendiente resolución.

Concluyendo, puede afirmarse que se está ante una solución legal si se quiere en claroscuro, apelando al símil empleado en el título y en los epígrafes previos.

1.6. Omisión de cumplimiento de obligaciones. Una imprecisa redacción que se prolonga

El siguiente término contenido en la enumeración del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como objeto de control de la jurisdicción contencioso-administrativa es, como ya se adelantó, la «omisión de cumplimiento de obligaciones». De entrada, cabe recordar que con tal redacción luce redundante la previa inclusión del silencio administrativo en el mismo dispositivo.

En todo caso, los términos usados distan de ser los más precisos, pues más que de obligaciones, en el ámbito del Derecho público y del Derecho Administrativo suele emplearse el vocablo «potestades», que implican para el órgano administrativo el poder-deber de ejercerlas, y que tienen como contrapartida una relación de sujeción general de los destinatarios particulares[109].

El origen de esos términos legales está en la clásica jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que a partir de principios de la década de los ochenta del pasado siglo delineó los caracteres y ámbito de aplicación del llamado «recurso por abstención o carencia». Se trataba de un medio procesal para el control de cierto tipo

[109] Véase al respecto en la doctrina venezolana, entre otros: Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo General. Parte general*, pp. 25-32 y 643-660; Peña Solís: ob. cit., vol. ii, pp. 226-230.

de inactividad administrativa, específicamente, la abstención u omisión en el cumplimiento de «obligaciones específicas y concretas» (por oposición a las «genéricas») que la ley impone a la Administración Pública. Obligaciones incumplidas al abstenerse esta última de extraer las consecuencias legalmente establecidas[110].

En todo caso, cabe recordar que, sobre el llamado recurso por abstención o carencia, expuso Araujo-Juárez hace dos décadas que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contemplaba el referido recurso, el cual tenía por objeto la abstención o negativa del funcionario público a cumplir determinada actuación concreta, en vista de un imperativo legal expreso y específico. Se origina, por tanto, en conductas omisivas o incumplidas por la Administración Pública que infringen un derecho subjetivo de orden administrativo, por lo que el juez podrá ordenar a la Administración la adopción de una decisión o sustituirse directamente en ella. Este contencioso, destacó el autor, es diferente del de nulidad contra el silencio administrativo, que es el medio de impugnar la obligación de decidir, ni es tampoco una acción sustitutiva para cuestionar el silencio administrativo. En consecuencia, se trata de una demanda de condena a realizar el acto o prestación ilegalmente omitidos[111].

Ahora bien, regresando al texto legal vigente bajo análisis, como puede verse, la redacción de los artículos 42.23 y 182.1 («Conocer de la abstención o negativa de los funcionarios (…) a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes»), contenida la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es bastante similar a la adoptada en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que todo indica que es entonces su antecedente. Y la hipótesis quedaría corroborada además, por el hecho de que esta última ley se refiera en varias ocasiones

---

[110] La expresión es tomada –aunque no textualmente– de la sentencia líder en este asunto de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 28-02-85, caso Eusebio Igor Vizcaya Paz. Su texto puede consultarse en Brewer-Carías y Ortiz-Álvarez: ob. cit., p. 55. Sobre ello véase *ut infra* epígrafe 1.4.

[111] Araujo-Juárez: *Principios generales*…, pp. 298 y 299.

a la demanda o recurso «por abstención» (artículos 32.2, 65.3 y 66), empleando los términos con que la jurisprudencia denominó a esa vía procesal, o a «la abstención o negativa de las autoridades a producir-cumplir un acto» como manifestación de la inactividad administrativa (artículos 9.2, 9.10, 23.3, 24.3 y 25.4).

Ya en otra oportunidad expusimos nuestras críticas al mantenimiento de tales vocablos no solo por su escasa precisión técnica en la actualidad, sino también por la carga ideológica y conceptual que aparejan, al basarse en la jurisprudencia contencioso-administrativa preconstitucional[112]. Criterios judiciales que, loables para la fecha en que se establecieron, dado que se trataba de «crear» un medio de control jurisdiccional de la inactividad administrativa basándose –en el mejor de los casos– únicamente en una norma de atribución competencial, no encuentran igual sentido ni en su connotación ni en sus limitaciones varias décadas después.

Sobre todo, a la luz, en primer término, de los cuestionamientos y propuestas de doctrina administrativista nacional respecto tratamiento del control judicial de la inactividad administrativa, en consonancia con las tendencias iberoamericanas[113] (y también por algunos doctrinarios de

---

[112] Torrealba Sánchez: *La ejecución de sentencias…*, pp. 220-226.

[113] La inclusión del término «abstención» fue cuestionada y calificada de preocupante al conocerse el Proyecto de lo que luego fue la Lojca, sobre la base de que parecía desconocer los criterios jurisprudenciales imperantes y eventualmente dejar sin protección judicial situaciones jurídicas lesionadas por la inactividad administrativa que no encuadrara en el uso tradicional, por lo que se proponía su entendimiento como un sinónimo de inactividad (*cfr.* Urosa Maggi: «Breves comentarios…», pp. 190-193). Ya vigente la Ley, ha planteado críticas a la redacción: Badell Benítez: ob. cit., p. 298. Pueden verse además, en materia de control y tutela judicial frente a la inactividad administrativa, a partir de la Lojca: Kiriakidis Longhi, Jorge: *El contencioso-administrativo a la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. 2.ª, Funeda. Caracas, 2013, pp. 81-105; Pellegrino Pacera, Cosimina G.: «La inactividad procedimental: La omisión de expedición de reglamentos y actos administrativos normativos». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*.

otros países iberoamericanos respecto al ámbito de aplicación del control de la inactividad administrativa en contraste con los marcos legales)[114]. Y en segundo lugar, de la jurisprudencia de la Sala Constitucional, en cuyo contenido lograron permear esos criterios doctrinarios, y que en última instancia obligó a la propia Sala Político-Administrativa, reacia a abandonar los criterios del pasado siglo, a reorientar su jurisprudencia en cuanto al ámbito de aplicación del llamado «recurso por abstención o carencia»[115].

El resultado es que con la redacción legislativa se desperdició la oportunidad de establecer con claridad que el control jurisdiccional de la inactividad administrativa es tan pleno como lo es para cualquier otra manifestación del actuar de los órganos del Poder Público, y que solo estará condicionado por los parámetros de juridicidad que establece el propio ordenamiento y, sobre todo, por la posición constitucional del juez en el ordenamiento jurídico[116].

Era, pues, deseable que en un asunto de tanta importancia y que había sido objeto de reflexión doctrinaria, como lo es el tema del control y tutela judicial de la inactividad administrativa, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa aportara mayor desarrollo, comenzando por abandonar los términos empleados por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Términos que, de acuerdo con un sector de la doctrina, incluso resulta dudoso que pretendieran establecer una verdadera norma

---

Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, pp. 373-377; González Betancourt, Gina: «La inactividad de la Administración Pública en cuanto al derecho de acceso a la información pública y el principio de transparencia administrativa. La inactividad procedimental: La omisión de expedición de reglamentos y actos administrativos normativos», en la misma obra colectiva citada *ut supra*, pp. 386-397.

114 *Cfr.* para el caso español: García Pérez: ob. cit., pp. 95-98; Gómez Puente, Marcos: *La inactividad de la Administración*. 2.ª, Editorial Aranzadi. Navarra, 2000, pp. 201-210. Para el ordenamiento peruano: Huapaya Tapia: ob. cit., pp. 519-520.

115 *Cfr.* Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso*…, pp. 348-357; Urosa Maggi: «El recurso por abstención…», pp. 85-105; Espinoza y Rivas: ob. cit., pp. 80-83.

116 Véase, entre otros: Torrealba Sánchez: *La ejecución de sentencias*…, pp. 202-235.

atributiva de competencia jurisdiccional[117]. Así pues, hubiera bastado con aludir a que el control y tutela jurisdiccional administrativo abarca también a la inactividad administrativa, en cualquiera de sus manifestaciones[118].

En todo caso, queda a la doctrina y jurisprudencia, y ciertamente la primera ya ha comenzado tal labor, aportar las tesis interpretativas que apunten a la consolidación de la plenitud de control jurisdiccional de la inactividad administrativa en cualesquiera de sus manifestaciones, no solamente en lo que se refiere a la inactividad administrativa formal y predominantemente reglada (que a ella se refería como objeto de control el criterio jurisprudencial del «recurso por abstención o carencia»).

1.7. La genérica y lamentable cláusula residual de cierre

Culmina la enumeración legal con una frase, pretendida cláusula residual de cierre, al establecer que será objeto de control de la jurisdicción contencioso-administrativa: «… en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados». Se trata, a nuestro modo de ver –y como expresamos en anterior oportunidad[119]–, de una infeliz culminación para un precepto que, como se cree resultó evidenciado en estas páginas, tiene sus luces y sombras. Y la escasa fortuna se evidencia sin requerirse demasiado análisis, sino con una simple lectura.

De hecho, una interpretación que se apoye principalmente en el elemento meramente gramatical, llevaría a sostener que todos los asuntos susceptibles de ser resueltos por la potestad jurisdiccional del Estado fácilmente encuadran en esta hipótesis. Y ello, toda vez que cualquier relación jurídica sometida a controversia judicial a través de la interposición de la correspondiente

---

117 *Cfr*. Urosa Maggi: *Tutela judicial*…, pp. 158-162.

118 Para el ordenamiento salvadoreño, véase: Mejía, Henry Alexander: «La jurisdicción contenciosa administrativa en El Salvador». En: Rodríguez-Arana Muñoz, J. y García Pérez, M. (coords.): *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, p. 181.

119 *Cfr*. Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales*…, pp. 81 y 82, nota al pie 132.

pretensión procesal, puede afectar intereses públicos o privados. Por no decir que «siempre» afectará a unos o a otros.

Ante tal conclusión, que implica que la Justicia Administrativa conozca de todas las controversias judiciales sin importar la materia debatida, es innegable que una interpretación apegada a la mera literalidad de esa cláusula final debe desecharse por «reducción al absurdo». Quedaría entonces proponer una tesis predominantemente lógica y sistemática destinada a esclarecer el alcance de tal expresión, pero lo cierto es que no luce tarea fácil, habida cuenta de lo genérico y lo impreciso de todos y cada uno de los vocablos empleados en esa oración conclusiva del precepto legal. Así, por ejemplo, tampoco resultaría sostenible plantear que la mera afectación de un interés público dentro de una controversia determinaría la competencia del orden jurisdiccional administrativo, pues ello también resulta un criterio competencial notablemente indeterminado.

Así pues, parece que la única solución interpretativa ante semejante cláusula es, sencillamente, darla por no escrita, salvo para entender confirmada la redacción meramente enunciativa de la enumeración contenida en el citado artículo 8, con el fin de que las sombras finales no oscurezcan la lista previa, que, a pesar de todo, tiene sus aciertos.

Y debe tratarse de una redacción meramente enunciativa, además de por todo lo antes expuesto, porque el precepto no se refiere, por ejemplo, al tema de la responsabilidad del Estado por actos, actuaciones o hechos que le sean imputables, bien sea producto de su obrar lícito (responsabilidad por falta) o no (responsabilidad sin falta). No obstante, se trata de actividad administrativa sometida al control no solo en cuanto a su juridicidad, sino también respecto a la determinación de sus efectos patrimoniales y, por tanto, que también resulta competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa a tenor del artículo 259 constitucional. Así además lo ha entendido la jurisprudencia e incluso puede evidenciarse de otros preceptos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículos 9.4, 9.8, 9.11, 23.1, 23.12, 23.13, 24.1. 25.1, 33.5, 56 y 65 *in fine*).

Consideración final

De lo precedentemente expuesto ha quedado en evidencia que la redacción del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa opta por hacer una enumeración enunciativa de las modalidades de la actividad administrativa sometida al control de la Justicia Administrativa. Y esa lista, aunque ciertamente constituye un avance frente a la legislación precedente (como no podía ser de otra manera visto que se trata de la primera ley venezolana destinada especial y concretamente a regular a la jurisdicción contencioso-administrativa), así como aporta elementos útiles y novedosos, en la mayoría de las ocasiones no se destaca por un adecuado manejo técnico-jurídico de los vocablos más precisos y acertados. Se trata de un resultado que debía esperarse, dada la falta de amplitud de visión y de transparencia en la forma en que se produjo la elaboración del texto que terminó convirtiéndose en Ley.

Por consiguiente, solo con cierto esfuerzo interpretativo, y en algunos casos soslayando parcial o totalmente el elemento gramatical o literal del precepto, logra dársele un sentido acorde con los postulados constitucionales en materia de tutela judicial efectiva y universalidad o plenitud del contencioso-administrativo. Y en esta tarea el aporte de la doctrina es de fundamental importancia.

En esa labor ha resultado, y seguirá resultando, de destacada utilidad la obra de tres décadas de José R. Araujo-Juárez, tanto en las aulas universitarias como en sus libros y artículos monográficos, en buena parte compilados y actualizados en su *Tratado de Derecho Administrativo* respecto a la parte general de la disciplina. Su dedicación al estudio y reflexión sobre los temas básicos de nuestra disciplina se erige en pilar fundamental, tanto para realizar esa tarea como en general para apoyarse en esta difícil hora actual. Y será igualmente o incluso más útil al momento de la recuperación de la práctica del Derecho Administrativo venezolano.

Gracias, pues, al autor homenajeado, y a tantos otros doctrinarios, los precursores y los más recientes, que con sus aportes han permitido que en las circunstancias actuales sean sus obras las llamadas a demostrar que en el ámbito académico sigue existiendo y desarrollándose un Derecho Administrativo venezolano que merece ser leído y estudiado, a la espera de esos mejores tiempos.

III
Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

Sumario: **1. ¿Qué se entiende por «demanda de contenido patrimonial» y qué tipo de pretensiones se intentan mediante este procedimiento? 2. La demanda** *2.1. Requisitos formales 2.2. El despacho subsanador 2.3. Las causales de inadmisibilidad. Especial referencia a la inepta acumulación de pretensiones y al procedimiento administrativo previo a las demandas contra los entes públicos* 2.3.1. La inepta acumulación de pretensiones 2.3.2. El incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa **3. La citación personal del demandado 4. La audiencia preliminar** *4.1. La parcial asunción de la oralidad como característica fundamental 4.2. Las distintas finalidades de la audiencia preliminar 4.3. El objeto de la audiencia preliminar según el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* 4.3.1. Depuración del proceso 4.3.2. Fijación del objeto de la controversia y de las pruebas 4.3.3. Promoción de pruebas 4.3.4. La intervención de terceros en la audiencia preliminar 4.3.5. Efectos de la incomparecencia de las partes a la audiencia preliminar **5. La contestación de la demanda. Su duplicidad de objeto y finalidad con la audiencia preliminar (fijación del objeto de la controversia y promoción de pruebas documentales) 6. El lapso probatorio. Otro caso de duplicidad de fases 7. La conversión de la audiencia preliminar en una audiencia de**

---

* Una primera versión de este trabajo fue publicada en: AA. VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. II. Funeda. Caracas, 2011.

puntos previos por obra de la Sala Político-Administrativa 8. La audiencia conclusiva. Diferencia con la audiencia de juicio del proceso oral. Su limitación a la presentación de los informes 9. La sentencia *9.1. Oportunidad y contenido 9.2. Breve referencia a la ejecución forzada. El artículo 110.1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* **10. La distribución de competencias en las demandas de contenido patrimonial 11. Balance de los criterios interpretativos de la Sala Político-Administrativa: La conversión del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial en una deficiente versión del juicio ordinario del Código de Procedimiento Civil**

1. ¿Qué se entiende por «demanda de contenido patrimonial» y qué tipo de pretensiones se intentan mediante este procedimiento?

La sección primera del Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aparece intitulada como «demandas de contenido patrimonial». A su vez, el encabezamiento del artículo 65 de la misma Ley excluye expresamente de la tramitación por el procedimiento breve, a aquellas demandas «que (…) tengan contenido patrimonial o indemnizatorio», y la misma norma en su parte final señala que la inclusión en las demandas relacionadas con servicios públicos, vías de hecho o abstención de «peticiones de contenido patrimonial» no impide que el tribunal dé curso a las que no tengan tal naturaleza por el trámite del aludido procedimiento breve. Adicionalmente, la referencia a las «demandas de contenido patrimonial» también se encuentra en los artículos 37 y 104 *eiusdem*.

De allí que tanto la denominación de tal vía procesal como la exclusión de demandas así caracterizadas por el trámite del procedimiento breve obligan a intentar precisar qué es una demanda de ese tipo conforme al referido texto legal. En ese sentido, mientras que en la regulación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se empleaba el término «demandas

en que sea parte la República»[1], la nueva denominación apunta a que el criterio de identificación no radica únicamente en la naturaleza del legitimado pasivo, sino también en la índole de la pretensión[2].

Ahora bien, la expresión «contenido patrimonial» no es especialmente precisa[3] aunque tiene ciertos antecedentes próximos[4], pues ella implica

---

1 Sección Primera del Capítulo ii del Título iv. Véanse también los artículos 103 y 104 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el artículo 21, encabezamiento, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004. La denominación fue objeto de crítica doctrinaria, puesto que no se trataba de «todas» las demandas en que la República fuera parte, sino en que fuera parte «demandada» (*cfr*. Caballero Ortiz: *Contencioso de plena jurisdicción*…, p. 68).

2 El punto será desarrollado en el epígrafe final referido a la competencia.

3 Hasta donde tenemos noticia, la denominación no encuentra antecedentes en los proyectos de leyes en materia contencioso-administrativa (*cfr*. el texto de varios de esos textos en: Instituto de Derecho Público: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*. UCV. Caracas, 1979, pp. 273-356). Respecto a los anteproyectos más recientes, se evidencia, por ejemplo, en el «Anteproyecto de Ley Reguladora del Sistema Contencioso-administrativo» elaborado bajo la iniciativa de Hildegard Rondón de Sansó, que la referencia es a demandas por daños y perjuicios o de responsabilidad contractual o extracontractual (artículos 33 y 62). El texto del anteproyecto puede consultarse en: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N.º 137. Caracas, 2000, pp. 425-464, http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2000/BolACPS_2000_67_137_425-464.pdf. En similar sentido, véase: «Proyecto de ley de la jurisdicción contencioso-administrativa» elaborado por Alexander Espinoza (artículo 40.6), http://www.estudiosconstitucionales.com/site2008/nuevos/legislativo/jurisdiccion.pdf. Por su parte, refiriéndose a «acciones» contractuales o extracontractuales (artículos 14 al 16) califica lo que se corresponde con este tipo de pretensiones el «Anteproyecto de Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa» elaborado por Víctor Rafael Hernández-Mendible (cuyo texto fue publicado en: *Revista de Derecho*. N.º 2. TSJ. Caracas, 2000, pp. 283-340). A «demandas» (siguiendo la terminología de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) se refiere el documento de trabajo: *Anteproyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, elaborado por Freddy J. Orlando S., publicado por el Tribunal Supremo de Justicia en el año 2001.

4 El vocablo era ya empleado en nuestra legislación, por ejemplo, a partir del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2001 (y así se ha mantenido en las sucesivas reformas), al referirse, en los títulos del

básicamente una pretensión valorable pecuniaria o económicamente, se trate de derechos reales o de crédito[5]. Por tanto, si nos atenemos al contenido semántico del término, en principio, prácticamente cualquier pretensión constitutiva y, aún más, de condena, sería entonces susceptible de encauzarse por esa vía procesal[6].

Esa interpretación textual de la denominación, que se basa en nociones fundamentales del Derecho Civil patrimonial, no resulta coherente con el hecho de que, como ya se señaló, el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa excluya del ámbito del procedimiento breve a las pretensiones referidas a los servicios públicos, la vía de hecho o la abstención en el supuesto de que ostenten peticiones «de contenido patrimonial o indemnizatorio».

Capítulo respectivo, al procedimiento administrativo previo a las «acciones» contra la República, para luego establecer que se trata de «demandas de contenido patrimonial contra la República» (artículo 54 de la Ley de 2001, sustituyendo así en el texto del precepto la expresión «acciones» contra la República que era la empleada en el artículo 30 de la Ley de 1965 que derogó). También era usual encontrarlo en la práctica forense sin especial rigor. Por nuestra parte, señalamos en anterior oportunidad, al comentar la regulación de las demandas contra los entes públicos en la Lotsj: «… en la práctica se canalizan a través de este medio, en la mayoría de los casos, las pretensiones de condena derivadas de responsabilidad patrimonial contractual o extra-contractual por parte de la Administración. Por ello, aunque no es absolutamente precisa en todos los casos, resulta valedera –como premisa general– la identificación de estas "demandas contra los entes públicos", como demandas patrimoniales contra la Administración, o mejor aún, demandas por responsabilidad patrimonial contra la Administración, tal como generalmente se las concibe en la doctrina, jurisprudencia y práctica forense» (Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Las demandas contra los entes públicos». En: *Manual de Práctica Forense. Contencioso-administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2009, p. 56).

5 *Cfr.* Arce y Flórez-Valdés, Joaquín: *El Derecho Civil Constitucional.* Civitas. Madrid, 1986, pp. 50 y 51. Véase, recopilando la posición similar de la doctrina venezolana: Domínguez Guillén, María Candelaria: *Diccionario de Derecho Civil*. Panapo. Caracas, 2009, pp. 124 y 125.

6 Ello por cuanto son escasas las demandas que no ostenten de alguna forma contenido patrimonial, como, por ejemplo, las que tengan por objeto el estado y capacidad de las personas (artículo 39 del Código de Procedimiento Civil).

Lo anterior, habida cuenta de que en esos casos difícilmente puede señalarse que tales pretensiones –con independencia del *petitum*, así el mismo se limite al restablecimiento de la situación jurídica infringida– carezcan de contenido patrimonial, pues el petitorio en la mayoría de las ocasiones será valorable económicamente (se trate de una petición de condena a dar, hacer o deshacer).

De igual forma, no cabe excluir *a priori* de todo contenido patrimonial a las pretensiones de nulidad de actos administrativos, pues si en el petitorio se incluye no solo la correspondiente solicitud de anulación sino de restablecimiento de la situación jurídica infringida (acumulación objetiva de pretensiones constitutiva y de condena), también la misma será, en muchos casos, valorable económicamente[7].

De tal forma que, dada la amplitud del término «contenido patrimonial» en el Derecho Civil, cabe concluir que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al referirse a las demandas de este tipo, no está vinculando estas con la noción general de patrimonio, pues de ser así comprendería prácticamente a la mayoría de las pretensiones que, de acuerdo con el texto legal, se tramitan por otros procedimientos. Por ende, expresa a algo más restringido, que, en nuestra opinión, no es otra cosa que a las «pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad contractual o extracontractual de los órganos que ejercen el Poder Público» a que se refiere el artículo 9.4 *eiusdem*, supuesto competencial que desarrolla parcialmente el artículo 259 de la Carta Magna[8].

---

7 Y es que la regla general postula que toda pretensión tiene contenido patrimonial, salvo las de mera declaración. En ese sentido, señala Morón Palomino, Manuel: *Derecho Procesal Civil (Cuestiones fundamentales).* Marcial Pons. Madrid, 1993, p. 202, «La pretensión de mera declaración genera un proceso en el que no se reclaman prestaciones de alcance económico».

8 En el mismo sentido, se ha señalado que: «Con la Lojca 2010, la competencia en materia de demandas de contenido patrimonial, sea derivadas de responsabilidad contractual o extracontractual corresponde a todos los tribunales de la Jurisdicción

A su vez, la referida norma legal armoniza con la correspondiente exigencia formal que debe contener todo escrito libelar en cuanto a la indicación del fundamento del reclamo y su estimación «… si lo que se pretende es la indemnización de daños y perjuicios», que establece el artículo 33.5 de la misma Ley.

Esa conclusión apunta entonces a entender que la conjunción «o» contenida en el artículo 65 al referirse al petitorio de «contenido patrimonial o indemnizatorio» (como supuesto de exclusión de su trámite por el procedimiento breve) no es alternativa sino equivalente, es decir, se refiere con dos términos distintos al mismo instituto[9]; equiparando, a los efectos de la disposición, contenido patrimonial a contenido indemnizatorio[10].

Bajo esas premisas, debe concluirse entonces que las «demandas de contenido patrimonial» a que se refiere la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, comprenden aquellas contentivas de pretensiones de condena al pago de cantidades de dinero, por responsabilidad patrimonial, contractual o extracontractual[11].

---

distribuida solo conforme a criterios de cuantía» (Brewer-Carías: «Introducción general…», p. 105).

9 Esto es, conforme a la tercera acepción de la conjunción «o» del *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española, 22.ª edición: 3. conj. disyunt. Denota equivalencia, significando «o sea, o lo que es lo mismo». El protagonista, o el personaje principal de la fábula, es Hércules.

10 Valga aclarar que a los efectos de la referida disposición, pues no toda pretensión de condena al pago es por concepto de indemnización, toda vez que la misma podría limitarse a exigir el cumplimiento en especie de una obligación existente, y no la reparación de daños y perjuicios causados por lesión como consecuencia del incumplimiento obligacional. Téngase en cuenta que, si bien toda pretensión indemnizatoria es patrimonial, no toda demanda patrimonial tiene su causa en una pretendida indemnización. De allí que el artículo 259 constitucional se refiere a la competencia de los tribunales contencioso-administrativos para «condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración», pues no toda sentencia condenatoria a prestación de entrega de dinero es por concepto de indemnización. En igual sentido, véase el artículo 9.4 de la Lojca.

11 En este punto coincidimos parcialmente con: Kiriakidis Longhi: ob. cit., p. 113.

A ello hay que agregar dos supuestos en los que, en nuestro criterio, resulta procedente que pretensiones que no sean de condena al pago de cantidades de dinero se tramiten por el procedimiento destinado a estas, a saber:

i. En el caso de la acumulación de pretensiones en las que una sea de condena al pago de cantidad de dinero con otra distinta que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa deba tramitarse por el procedimiento breve (pretensiones frente a vías de hecho, prestación de servicios públicos o inactividad, según lo dispone el artículo 65), o por el procedimiento destinado a obtener la anulación de actos administrativos, la interpretación de leyes o a la resolución de controversias administrativas (artículo 76 *eiusdem*)[12].

Esta interpretación la sostenemos tanto sobre la base de la supletoriedad del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial (artículo 56 único aparte) como por el hecho de que se trata del más completo diseño procesal de toda la Ley[13]. Diseño que establece un proceso de plena cognición en el cual, luego del saneamiento que se produce con ocasión de la realización de la audiencia preliminar, se ventilan las pretensiones y pruebas de las partes en diversos actos y fase procesales (contestación de la demanda, promoción, oposición, admisión y evacuación de pruebas, audiencia conclusiva), para culminar en una decisión producto de un amplio debate procesal y probatorio.

De allí que el procedimiento que está siendo analizado en este trabajo es, según entendemos, el verdadero procedimiento ordinario en materia contencioso-administrativa a partir de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa[14].

---

[12] No obstante, al menos en una ocasión, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha condenado a la Administración Pública al pago de una cantidad de dinero en una pretensión de condena frente a la inactividad administrativa tramitada por el procedimiento breve. A saber, la decisión N.º 1478, del 29-10-14.

[13] A pesar de que ostenta notables deficiencias y lagunas que se verán más adelante.

[14] Sobre esta noción señala la doctrina: «… el procedimiento ordinario es pues el procedimiento tipo o general, aplicable a todas las controversias que no tengan

Optamos, pues, por una interpretación «correctiva» del artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa teniendo como norte el derecho constitucional a la tutela del juez, en el sentido de entender que en tales casos no procede la inadmisión parcial de pretensiones distintas a las expresamente admitidas en tal norma para su trámite por el procedimiento breve, como parece ser la solución legal. En su lugar, más bien, se propone aplicar a las demandas contentivas de diversas pretensiones que se encauzan por distintas vías procesales, el procedimiento instaurado para las demandas de contenido patrimonial[15].

---

expresamente pautado un procedimiento especial y al mismo tiempo, las reglas del procedimiento ordinario son de aplicación supletoria o subsidiaria al trámite de los procedimientos especiales en tanto no se opongan a sus reglas específicas…», Rengel-Romberg, Arístides: *Tratado de Derecho Procesal Civil venezolano* (*según el nuevo Código de Procedimiento Civil de 1987*). Vol. iii (El procedimiento ordinario). Editorial Arte. Caracas, 1992, p. 23. En la doctrina española se pone de relieve que: «Proceso ordinario es el previsto, como su propia denominación hace notar, para hipótesis ordinarias, en el sentido de genéricas o indeterminadas, en las cuales la decisión del conflicto tiene lugar previo conocimiento total del mismo por parte del juez y mediante declaración del derecho en la sentencia (…) En el proceso ordinario la discusión y por tanto el conocimiento del litigio es pleno, es decir, se extiende sin restricciones a los derechos o relaciones jurídicas que constituyen materia de debate…», para agregar: «… proceso ordinario solo debería existir uno: aquél que se regule como juicio tipo y a cuya tramitación se remitan todas aquellas cuestiones para las que la ley no prevea una sustanciación específica» (Morón Palomino: ob. cit., p. 168). De allí que somos del criterio de que acudir al procedimiento previsto para la tramitación de las pretensiones de nulidad de actos administrativos en el supuesto de acumulación de pretensiones de nulidad y condena –o de diversas pretensiones de condena– resultaba procedente durante la vigencia de la Locsj y luego de la Lotsj de 2004, mas no a partir de la Lojca, instrumento que establece como procedimiento supletorio aplicable a los casos de acumulación de pretensiones de diversa naturaleza, el de las demandas de contenido patrimonial. En contra: Brewer-Carías: «Introducción general…», pp. 139 y 140.

15 Ello por cuanto la prohibición legal establecida en el artículo 65 en lo que respecta a acumular en un mismo libelo pretensiones de condena (a hacer o deshacer y a dar una cantidad de dinero, que usualmente será consecuencia de un petitorio de indemnización de daños y perjuicios), se constituye en un obstáculo ilegítimo e irrazonable al derecho a la tutela judicial efectiva del administrado. En efecto, la consecuencia de la

ii. También serán susceptibles de tramitación por el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, todas aquellas pretensiones que, no habiendo sido enunciadas en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ni existiendo cauce procesal expreso para su trámite, su conocimiento corresponda a la jurisdicción contencioso-administrativa en virtud de lo dispuesto en el artículo 259 constitucional, como por ejemplo, pretensiones mero declarativas que no sean de interpretación de leyes. La ya referida supletoriedad de este procedimiento determina que el mismo sea aplicable en caso de inexistencia de norma legal, solución expresamente acogida en el artículo 31, único aparte, *eiusdem*.

La anterior posición ha sido cuestionada por un respetable sector de la doctrina[16], por lo que tuvimos la oportunidad de reiterarla y detallarla, explicando con mayor profusión las razones que, a nuestro juicio, abonan para sostener que el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa hace las veces de procedimiento ordinario de ese texto legal. Vale la pena entonces recordar lo que sostuvimos como argumentos en ese sentido[17]:

En primer lugar: Que el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial es el que tiene el más completo diseño procesal de toda la Ley. Basta

---

solución legal obliga a intentar previamente pretensiones de condena no indemnizatorias como medio de defensa frente a la defectuosa prestación de servicios públicos, la vía de hecho o la inactividad, para que, obtenida una sentencia favorable a tal pretensión como consecuencia de la tramitación del procedimiento breve, pueda plantearse la correspondiente demanda de condena al pago de indemnización por daños y perjuicios ahora mediante el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, lo cual resulta, además de absurdo y contrario a la lógica procesal, de cuestionable constitucionalidad. El punto será retomado en el capítulo correspondiente al procedimiento breve.

16 Kiriakidis Longhi: ob. cit., pp. 48-50. Posición que se sostienen en la primera edición de 2012, pp. 49 y 50.

17 Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Notas sobre algunos criterios recientes de la Sala Político-Administrativa en la aplicación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (primera parte)». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 128. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 218 y 219.

compararlo con el *iter* procesal del procedimiento breve, similar este último al trámite jurisprudencial del amparo constitucional y que hasta por su propio nombre es evidente que no puede tomarse como procedimiento ordinario. Ello, con independencia de las deficiencias técnicas que presenta la regulación del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial. De hecho, con la interpretación jurisprudencial a que haremos referencia más adelante se evidencia que el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial resulta en su aplicación bastante similar a la estructura al juicio ordinario contenido en los artículos 338 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, salvo en lo que respecta a la audiencia preliminar que se constituye en una suerte de incidencia oral de las cuestiones previas. De modo que no negamos que el procedimiento sea deficiente. Lo que afirmamos es que es el más completo.

En segundo lugar: Conforme al artículo 56, único aparte, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la regulación del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial es supletorio de los otros dos, lo cual es una característica típica de todo procedimiento ordinario con relación a los especiales. A estas dos argumentaciones cabe añadir dos más:

En tercer lugar: uno de tipo topográfico o de localización. El procedimiento de las demandas de contenido patrimonial es el primero de los tres procedimientos contenidos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que su ubicación evidencia también su naturaleza de procedimiento ordinario.

Y en cuarto y último lugar: Si el procedimiento común (a las pretensiones de nulidad de actos administrativos, interpretación de textos legales de contenido administrativo y de controversias administrativas), dada su inspiración en el diseño procedimental del recurso contencioso-administrativo de nulidad de actos administrativos regulado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en su lamentable continuación, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, es un proceso con marcados rasgos «objetivos». Diseño anclado en la superada concepción impugnatoria y revisora del

contencioso-administrativo, en el cual no hay ni citación propiamente dicha ni emplazamiento para la contestación de la demanda (lo cual mereció atención jurisprudencial): ¿Cómo puede ser este procedimiento común entonces, el procedimiento ordinario de una Ley que, pese a todas sus deficiencias, pretende superar tales esquemas? ¿Tiene sentido continuar con las nociones superadas, simplemente porque sean las más usuales o las más conocidas?

Lo cierto es que la actividad judicial de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, parece proclive a nuestra posición, al señalar, por ejemplo en sentencia N.º 619 del 12 de mayo de 2011, que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial sustituye al juicio del Código de Procedimiento Civil previsto para los juicios ordinarios. Mayor claridad, deseable quizá, resulta poco probable en los pronunciamientos de esa instancia jurisdiccional.

Determinado entonces el ámbito de aplicación de este procedimiento, veamos someramente sus principales fases.

2. La demanda

2.1. Requisitos formales

El artículo 33 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece las exigencias formales que debe contener todo escrito libelar contentivo de pretensiones procesales administrativas, requisitos que resultan los usuales y necesarios para identificar tanto a los elementos subjetivos (identificación de las partes, de sus representantes y apoderados, domicilio procesal) y objetivos (relación de los hechos y derecho aplicable[18] e instrumentos fundamentales) de la misma[19].

---

[18] Sobre los fundamentos de hecho y de derecho, véanse, entre otros: Devis Echandía, Hernando: *Teoría General del Proceso*. 3.ª, Editorial Universidad. Buenos Aires, 2004, pp. 393-396.

[19] La doctrina se refiere a los requisitos de la demanda vinculándolos a los elementos que configuran la pretensión procesal: sujetos, objeto y título. Sobre ello, véase, entre otros: Rengel-Romberg: *Tratado…*, vol. iii, pp. 27-35.

Quizá faltó hacer expresa referencia en esta norma al objeto de la pretensión, de forma similar a lo establecido en el artículo 340.4 del Código de Procedimiento Civil[20], a objeto de dotar de la mayor claridad posible al escrito libelar. En todo caso, en materia de demandas de contenido patrimonial, ya se destacó que una exigencia especialmente aplicable resultará la indicación del fundamento del reclamo y la estimación de la indemnización de los daños y perjuicios reclamados (artículo 33.5), empleando una redacción similar a lo dispuesto en el artículo 340.7 del Código de Procedimiento Civil. Se trata de un requerimiento ínsito a todo escrito libelar contentivo de una pretensión indemnizatoria, y que implicará también el necesario cumplimiento de las cargas probatorias en las oportunidades correspondientes[21].

---

[20] Última reforma publicada en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 4209 extraordinario, del 18-09-90.

[21] Señalamos en anterior oportunidad de forma somera respecto a las cargas de alegación y prueba en materia de demandas por responsabilidad patrimonial del Estado: «En ese sentido, en atención a lo dispuesto en el artículo 140 de la Carta Fundamental, los requisitos que deben alegarse y probarse para obtener la condenatoria de los entes públicos serían en la actualidad: Que se haya producido un daño a los administrados en la esfera de cualquiera de sus bienes y derechos, que el daño infligido sea debido a una actuación de la Administración con motivo de su funcionamiento, y que haya relación de causalidad entre el hecho imputado a la Administración y el daño producido por tal hecho. Es recomendable que el cumplimiento de estos requisitos se expliquen y detallen pormenorizadamente para el caso de la pretensión que se está intentando en el libelo de demanda, preferiblemente en capítulos separados, narrando y especificando los hechos y su subsunción con las normas aplicables, y deben igualmente ser objeto de demostración, cada uno de ellos, a través de los medios procesales idóneos en el lapso correspondiente. Como ha señalado la Sala Político-Administrativa, es necesario que concurran los tres elementos citados, es decir, el hecho perjudicial debe ser directamente imputable a la Administración y debe constituir una afección cierta al patrimonio de bienes y derechos del administrado. A ello cabe agregar que no será resarcible el daño cuyo objeto indemnizatorio comporte una actividad de naturaleza ilícita por parte de los afectados, por lo que la noción de responsabilidad objetiva de la Administración admite límites que derivan de las eximentes de responsabilidad que consagra el Derecho común, como son las constituidas por la falta de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor», Torrealba Sánchez: «Las demandas contra los entes…», pp. 83 y 84.

2.2. El despacho subsanador

Establece el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo siguiente:

> Admisión de la demanda
>
> Si el tribunal constata que el escrito no se encuentra incurso en los supuestos previstos en el artículo anterior y cumple con los requisitos del artículo 33, procederá a la admisión de la demanda, dentro de los tres días de despacho siguientes a su recibo. En caso contrario, o cuando el escrito resultase ambiguo o confuso, concederá al demandante tres días de despacho para su corrección indicándole los errores u omisiones que se hayan constatado.
>
> Subsanados los errores, el tribunal decidirá sobre su admisibilidad dentro de los tres días de despacho siguientes. La decisión que inadmita la demanda será apelable libremente dentro de los tres días de despacho siguientes ante el tribunal de alzada, el cual deberá decidir con los elementos cursantes en autos dentro de los diez días de despacho siguientes a la recepción del expediente, la que admita será apelable en un solo efecto.

Respecto a este instituto procesal, cuyo origen ubica la doctrina en la legislación portuguesa de principios del siglo pasado y su continuación en la brasileña a partir de 1939[22], en líneas generales los autores le asignan una función mayor a la que se evidencia de la referida norma, la cual se limita a establecer para el Tribunal la potestad de ordenar la corrección de los defectos meramente formales del escrito libelar. Mientras que el Despacho

[22] *Cfr.* Zepeda, José Antonio: «El saneamiento del proceso y la audiencia preliminar». En: *Revista de Derecho Procesal*. N.º 1. Instituto de Estudios Jurídicos de Derecho Procesal "José Rodríguez Urraca"-Paredes Editores. Caracas, 1990, p. 277. En el mismo sentido véase: Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal: *El Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica*. *Exposición de motivos.* Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1994, p. 63.

«saneador» o «regulador», tiene por fin la corrección de los vicios subsanables, incluyendo los atinentes a los presupuestos procesales[23].

De allí que en el caso de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se trata de una mera orden de subsanación de los defectos formales del libelo en lo que concierne a la inteligibilidad del mismo. Es decir, se destina a que el contenido del escrito libelar sea lo suficientemente claro para que el juez pueda determinar quién pide (parte demandante), contra quién se pide (parte demandada), qué se pide (objeto de la pretensión) y por qué se pide (fundamentos fácticos y jurídicos) y a los recaudos indispensables para la admisión de la demanda[24]. En cambio, el Despacho saneador, como instituto procesal abstracto, tiende a cumplir una función similar a la de la audiencia oral en el caso del procedimiento breve (artículo 70), y a la de la audiencia preliminar en el caso del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial (artículo 60)[25].

2.3. Las causales de inadmisibilidad. Especial referencia a la inepta acumulación de pretensiones y al procedimiento administrativo previo a las demandas contra los entes públicos

El artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece como causales de inadmisibilidad de la demanda

---

[23] *Cfr.* Zepeda: ob. cit., pp. 277-279. Véase también: Berizonce, Roberto Omar: «La audiencia preliminar en el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica». En: *Revista de Derecho Probatorio*. N.º 3. Editorial Jurídica Alva. Caracas, 1994, p. 242; Véscovi, Enrique: *Teoría general del proceso*. Temis. Bogotá, 1984, p. 97; Loutayf Ranea, Roberto G.: «Audiencia preliminar». En: Morello, A. M. *et al.*: *Códigos procesales de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación*. T. x-A (actualización parte general). Abeledo-Perrot-La Plata-Librería Editora Platense. Buenos Aires, 2004, pp. 732 y ss.

[24] Véase también lo expuesto en: Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales…*, pp. 91-101, así como la bibliografía allí citada.

[25] Al punto de señalarse que el Despacho saneador es un modo de saneamiento del proceso, y el otro es la audiencia preliminar (Zepeda: ob. cit., p. 278). Véase también: Berizonce: ob. cit., p. 247; Véscovi: ob. cit., p. 97. Sobre el punto se volverá en el epígrafe que se refiere a la audiencia preliminar.

contentiva de pretensiones procesales administrativas: 1. La caducidad de la acción; 2. la acumulación de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles; 3. el incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa; 4. no acompañar los documentos indispensables para verificar la admisibilidad; 5. existencia de cosa juzgada; 6. existencia de conceptos irrespetuosos; y 7. cuando la demanda sea contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la ley.

No es nuestro propósito en esta ocasión analizar en detalle cada una de estas causales, por cuanto ello se correspondería más bien con un estudio analítico del texto legal en cuestión o bien un artículo monográfico[26]. De allí que solamente nos referiremos de forma breve a las que resultan más afines con el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial.

2.3.1. La inepta acumulación de pretensiones

Siguiendo las orientaciones del Código de Procedimiento Civil, el artículo 35.2 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa prevé como causal de inadmisibilidad la acumulación en una misma

[26] En todo caso, pueden verse, entre otros: Márquez Cabrera, Juan Carlos: «Las defensas previas en el proceso contencioso-administrativo venezolano». En: *Ensayos de Derecho Administrativo. Libro homenaje a Nectario Andrade Labarca*. Vol. III. TSJ. F. Parra Aranguren Editor. Caracas, 2004, pp. 47-60; Kiriakidis Longhi, Jorge: «Las causas de no admitir el recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos de efectos particulares con especial referencia a la situación de la legitimación y el agotamiento de la vía administrativa». En: *El contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. III Jornadas de Derecho Administrativo en homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó*. Funeda. Caracas, 2006, pp. 93-113; Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «Las condiciones de admisibilidad de las demandas y el contenido del auto de admisión en el proceso administrativo». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 267-304.

demanda de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles. Sin embargo, ya hemos señalado que, en nuestra opinión, aunque el artículo 65 *in fine* de la referida Ley proscribe la inclusión de pretensiones de condena al pago de cantidades de dinero en el caso del procedimiento breve, ordenando la admisión parcial de la correspondiente demanda solo en lo atinente a las pretensiones de otra índole frente a la prestación de servicios públicos, vías de hecho o inactividad, en nuestro criterio, siguiendo una interpretación conforme a la Constitución, sí resulta admisible la acumulación de tales pretensiones.

Así, por ejemplo, de condena a prestación de no hacer y deshacer con la condena al pago de tipo indemnizatorio por concepto de los daños causados por la defectuosa prestación del servicio, actividad material o inactividad, solo que en tal caso, el procedimiento aplicable no será el breve sino el de las demandas de contenido patrimonial[27]. De allí que en tal caso no se trata de una inepta acumulación de pretensiones propiamente dicha, y por tanto, no cabe la inadmisión.

En cambio, la acumulación de una pretensión mero-declarativa (*v.g.*, el llamado «recurso de interpretación») no luce compatible con pretensiones de condena, de la especie que sean estas últimas. Nótese, sin embargo, que se trata más de la incompatibilidad lógica de la acumulación de múltiples pretensiones por la exclusión intrínseca de sus diversos petitorios, que de su inepta acumulación por corresponder procedimientos distintos para la sustanciación de cada una, pues, en este último caso, insistimos en que cabe considerar la posibilidad de que se tramite la demanda contentiva de diversas pretensiones (*v.g.,* constitutivas y de condena) por el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial.

---

[27] A reserva de que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia proceda a realizar en su oportunidad el examen de compatibilidad constitucional del artículo 65 de la Lojca, como ha sugerido un sector de la doctrina (solución planteada por Urosa Maggi: «Las pretensiones procesales…», *passim*). Véase también lo expuesto en: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. I. Funeda. Caracas, 2010, en el capítulo del procedimiento breve.

Por último, si bien la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no contempla el tercer supuesto de inepta acumulación de pretensiones, a saber, la hipótesis atinente a que el conocimiento de cada una corresponda a tribunales distintos en razón de la materia (artículo 78 del Código de Procedimiento Civil), también ese caso de prohibición de acumulación de pretensiones resultaría aplicable en razón, tanto de su necesidad lógica como en virtud de la aplicación supletoria de la ley adjetiva civil (artículo 31, encabezamiento, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Ello, salvo disposición legal en contrario.

2.3.2. El incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa Cabe aclarar, en primer término, que, soslayando la defectuosa redacción del precepto, una demanda de contenido patrimonial no se intenta contra un órgano, sino contra un ente, dado que son estos quienes ostentan personalidad jurídica y por tanto capacidad para ser titular de un patrimonio. De allí que tampoco procede la tramitación del procedimiento administrativo previo a las demandas en el caso de los órganos, pues siempre este formará parte de una persona moral o jurídica a la cual se imputarán tanto sus actos como los efectos de estos, incluyendo las consecuencias en el ámbito de la responsabilidad patrimonial[28]. Por ende, se trata de una impropiedad terminológica legislativa.

Este requisito, concebido originalmente solo para la República, en la actualidad se encuentra regulado en los artículos 68 al 74 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la

[28] Véase el artículo 15, primer aparte, del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Sobre la noción de órgano en la doctrina venezolana, véase: Peña Solís: ob. cit., vol. ii, pp. 153-215. En la doctrina española puede consultarse, además de las obras generales, entre otros: Santamaría Pastor: «La teoría del órgano…», pp. 43 y ss.

República[29]. Consiste en la obligatoriedad de tramitar un procedimiento administrativo de reclamación en caso de demandas de contenido patrimonial, y por vía jurisprudencial en el caso de acumulación de pretensiones de nulidad y condena en materia contractual[30]. La exigencia tiene como finalidades fundamentales la de poner en conocimiento de la Administración la existencia de una reclamación así como permitir una eventual conciliación extrajudicial entre esta y el reclamante[31].

Respecto al ámbito de aplicación de esta prerrogativa en la actualidad, remitimos a lo expuesto en el subepígrafe de las prerrogativas procesales en el capítulo sobre la sentencia y su ejecución en el proceso administrativo, contenida en esta misma obra.

Admitida la demanda, se haya producido o no la necesidad de la subsanación, procede entonces comentar brevemente la citación del demandado, lo que se hace de seguida.

---

[29] Su más reciente reforma acudiendo a la fraudulenta práctica de la reimpresión por error material: *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6220 extraordinario, del 15-03-16.

[30] Véase sents. de la SPA N.os 2280, del 18-10-06 (caso Constructora Franma, C. A. contra el Instituto Municipal de la Vivienda Andrés Eloy Blanco del Estado Barinas) y 1197, del 04-07-07 (caso León Arocha Carvajal contra el Ministerio de Infraestructura).

[31] Sobre este procedimiento, véase, entre otros: Belandria García, José Rafael: *El procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República*. Funeda. Caracas, 2008, pp. 43-51; Jiménez Jiménez, Mara: «El procedimiento administrativo previo a las demandas de responsabilidad del Estado en ejercicio de la función jurisdiccional». En: *Revista de Derecho*. N.º 28. TSJ. Caracas, 2008; Romero Payares, Rozaida: «El antejuicio administrativo a la luz de los criterios del Tribunal Supremo de Justicia. Nociones generales e implicaciones prácticas». En: *Anuario de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*. Cidep-UCV. Caracas, 2018, pp. 137-154.

3. La citación personal del demandado

Uno de los méritos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo constituye el haber instaurado como regla general la citación personal de la parte demandada, conforme lo dispone su artículo 37, superando la técnica de la mera notificación a la Administración autora del acto y la citación por carteles a los demás interesados, establecida como regla general en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y continuada en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 (aunque no aplicable a las demandas contra los entes públicos, que se tramitaban por el juicio ordinario de la legislación procesal civil).

De esta forma, se abandona una de las características del esquema del proceso administrativo que determinaban su orientación como proceso «objetivo» de un juicio a la legalidad, de difícil sustento constitucional y lógico, producto de la expresa intención del proyectista de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la regulación del procedimiento para la tramitación de los recursos de nulidad[32].

[32] La objetividad del diseño procesal se evidenciaba aún en el caso del recurso contencioso-administrativo de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, aun en contra de lo expuesto por el proyectista. *Cfr.* CSJ: «Presentación (Exposición de motivos) del Anteproyecto de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia elaborado por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y enviado a la Cámara de Diputados en fecha 15-08-75». En: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*. UCV. Caracas, 1979, p. 508. Véanse los comentarios a esa regulación en la Locsj y la Lotsj de 2004, en: Torrealba Sánchez: «El acto administrativo…», *in totum*, así como la bibliografía allí citada. Sin embargo, el esquema de esas leyes persiste en la Lojca para el caso del procedimiento destinado a la tramitación de las pretensiones de nulidad contra actos administrativos, pretensiones de mera declaración atinentes a la interpretación de leyes y controversias administrativas (artículos 78 al 82), lo que en algunos aspectos resulta cuestionable. En todo caso, el asunto es abordado en esta misma obra en el capítulo atinente al procedimiento común. Para una visión general del tema en la reciente doctrina venezolana: Araujo-Juárez: *La Justicia Administrativa*…, *passim*.

Por otra parte, dispone el artículo 36, primer aparte, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que, a partir de que conste en autos la práctica de la citación de la parte demandada, comenzará a transcurrir el lapso de comparecencia en el caso de las demandas de contenido patrimonial. Veamos entonces las etapas siguientes a la citación.

4. La audiencia preliminar

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa asume parcialmente el mandato del artículo 257 constitucional en lo relativo a la oralidad de los procesos, adoptando un proceso con tales características. Aunque, como bien ha destacado la doctrina, se trata más de un proceso con audiencias, que de un verdadero proceso por audiencias[33]. Veamos con más detalle esa innovación legal en el Derecho Procesal Administrativo venezolano.

4.1. La parcial asunción de la oralidad como característica fundamental

Las audiencias contenidas en los diversos procedimientos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son los institutos que se regulan de forma más acorde con las tendencias del moderno Derecho Procesal[34]. En el caso del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, se trata de dos audiencias, una preliminar y otra conclusiva.

---

[33] Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», p. 219. Véase también: Torrealba Sánchez, *Problemas fundamentales…*, pp. 46-52, así como la bibliografía allí citada.

[34] Tendencias recogidas en algunas leyes venezolanas previas a la Lojca, como el Código Orgánico Procesal Penal, la Ley Orgánica Procesal del Trabajo y la reforma de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Véase, entre otros, sobre la audiencia preliminar en el proceso laboral, los comentarios de: Mora Díaz, Omar Alfredo: «Ley Orgánica Procesal del Trabajo». En: *Ley Orgánica Procesal del Trabajo. Ensayos*. TSJ. Caracas, 2004, pp. 52 y 53; y en la misma obra colectiva *ut supra* citada: Duque Corredor, Román J.: «Apuntaciones sobre el procedimiento oral contemplado en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo», pp. 169-172 y 191 y Carballo Mena, César Augusto: «La audiencia preliminar en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo», pp. 484-488.

La audiencia preliminar tiene como finalidad fundamental depurar el proceso en cuanto a la determinación de si se encuentran o no cumplidos los presupuestos procesales para la válida constitución del juicio[35]. Pero en el caso de la contenida en el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, debe tener otros propósitos. Veamos con más detalle las posibles finalidades de esta audiencia de seguida.

4.2. Las distintas finalidades de la audiencia preliminar

En ese sentido, la audiencia preliminar deberá procurar en primer término el logro de una conciliación entre las partes[36], y en caso de no resultar

---

[35] Prescindiendo de que la propia noción de presupuesto procesal, su determinación y su distinción con los requisitos de la demanda y con los presupuestos para la emanación de un fallo de mérito, resultan controvertidos en la doctrina procesal: *cfr*. Calamandrei, Piero: *Instituciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo Código*. Vol. i. Ediciones Jurídicas Europa-América. Trad. y estudio preliminar de S. Sentís Melendo. Buenos Aires, 1973, pp. 345-356; Couture, Eduardo J.; *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. 3.ª, Depalma. Buenos Aires, 1981, pp. 104-113; Devis Echandía: ob. cit., pp. 273-281; Véscovi: ob. cit., pp. 93-99. En todo caso, las finalidades de la audiencia preliminar o previa en el proceso oral se vinculan con dilucidar asuntos tales como: Determinación sobre la competencia; procedencia de la vía, legitimación procesal de las partes y sus representantes; presupuestos para la existencia del proceso; subsanación de los vicios e irregularidades que correspondan; precisión de los hechos controvertidos y de las pretensiones; decisión sobre la legitimación en la causa, litispendencia, conexidad o cosa juzgada; intento de conciliación total o parcial respecto de las pretensiones y de los hechos planteados; decisión de la causa si fuere de mero derecho; admisión e inadmisión de pruebas y eventual orden de preparación de éstas (*cfr*. Zepeda: ob. cit., p. 282). Véase también: Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal: ob. cit., p. 68.

[36] Por mandato de los artículos 258, *in fine*, constitucional y 6 de la Lojca. Véase, entre otros: Badell Madrid, Rafael: «Medios alternativos de solución de conflictos en el Derecho Administrativo venezolano». En: *Congreso Internacional de Derecho Administrativo. En homenaje al prof. Luis Henrique Farías Mata*. T. ii. UCAB-Universidad de Margarita-Universidad Da Coruña. Caracas, 2006, pp. 119-125; Blanco-Uribe Quintero, Alberto: «La conciliación, el arbitraje y la transacción como métodos de resolución de conflictos administrativos». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.º 57. UCAB. Caracas, 2002, p. 18. Más recientemente: Aguilar Camero, Ramón Alfredo: «La conciliación en el proceso contencioso-administrativo».

posible: i. La fijación del *thema decidendum* previa depuración de asuntos previos al mismo, estableciéndose con precisión las pretensiones y defensas invocadas; ii. la determinación de los hechos controvertidos y la exclusión del debate probatorio de los no controvertidos; y iii. la fijación de las pruebas admisibles por su pertinencia y relevancia[37].

En ese mismo orden de ideas, el instituto de la audiencia preliminar está contenido en el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, y ostenta como finalidad esencial el saneamiento del proceso[38]. Para ello, tiene como funciones: la conciliadora (exclusión del proceso); saneadora (depuración de cuestiones no atinentes al mérito de la causa); abreviadora (establecer el objeto del proceso y de la prueba); y ordenadora (tomar las medidas relativas al diligenciamiento o preparación para la evacuación de la prueba)[39].

En: Brewer-Carías, A. R. y V. R. Hernández-Mendible (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 695-722; Galloti, Alejandro: *Las prerrogativas del Estado en el Derecho Procesal Administrativo*. 2.ª, Funeda. Caracas, 2011, pp. 233-252; Reverón Boulton, Carlos: «La conciliación en el contencioso-administrativo venezolano». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 7. Universidad Monteávila. Caracas, 2015, pp. 41-80.

37 Zepeda: ob. cit., pp. 280 y 281. Sin embargo, como ya se señaló, en el caso de la Lojca ciertos puntos previos ya deben haber sido objeto de resolución en el auto de admisión de la demanda, en el cual se examina la presencia de algunas causales de inadmisibilidad (artículo 35). Ese ha sido un basamento del criterio judicial imperante, bastante restrictivo respecto al alcance del saneamiento en la audiencia preliminar, como se verá más adelante.

38 Véase: Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal: ob. cit., p. 61. Sobre el diseño de la audiencia preliminar en el referido Código modelo y sus finalidades (conciliación, saneamiento anticipado, fijación del objeto del proceso y de las pruebas, ordenación de las siguientes fases) véase: Berizonce: ob. cit., pp. 243-263; Loutayf Ranea: ob. cit., pp. 723 y ss.

39 Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal: ob. cit., pp. 67-72. Sobre las finalidades de la audiencia preliminar o preparatoria, también se ha señalado que son: «a. La finalidad saneadora, que impone al órgano jurisdiccional conocer y resolver, tanto de oficio como a instancia de parte, los asuntos relacionados con

Bajo ese marco conceptual, revisemos someramente la finalidad que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa le asigna a la audiencia preliminar en el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial.

4.3. El objeto de la audiencia preliminar según el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa[40]

Establece el dispositivo en cuestión:

---

los presupuestos procesales para la admisibilidad de la pretensión, con los actos jurídicos que puedan afectar la validez del proceso y las defensas previas que le hayan sido alegadas. El objeto de la finalidad saneadora no consiste en desechar las pretensiones por aspectos meramente procesales, sino en depurar el proceso de manera anticipada a los fines de la sustanciación y únicamente rechazar el litigio, en aquellos casos donde existen impedimentos insanables, para evitar así tramitaciones innecesarias e inútiles a los jueces llamados a la producción de la sentencia de mérito. b. La finalidad esclarecedora y de abreviación conduce a determinar el auténtico o real objeto del proceso, lo que efectivamente es materia de discusión o debate entre los contendientes, dejando por fuera aquellos asuntos donde las partes se han allanado o que no resulten relevantes, es decir, la audiencia cumple la función de precisar los límites de la controversia. c. La finalidad conciliatoria entre las partes, a través de la que se puede pretender poner fin a la controversia, mediante el acuerdo de las partes (…) d. La finalidad preparatoria, constituye un objetivo fundamental para la realización de la vista de la causa en la audiencia definitiva, es decir, sirve para preparar la audiencia final, en la cual se expondrán los alegatos y sus respectivas pretensiones, las actuaciones procesales probatorias subsecuentes, las conclusiones que deberán formular las partes, así como la expedición de la decisión correspondiente. En conclusión, a través de la audiencia preliminar, una vez depurado el proceso y ante la imposibilidad de resolver satisfactoriamente el conflicto de manera negociada (…) se debe proceder en primer lugar, a que el órgano jurisdiccional brinde asesoría a las partes, con la finalidad de aclarar los asuntos que no hayan sido precisados adecuadamente en la formulación de sus escritos; en segundo lugar, a la fijación del objeto de la controversia; y en tercer término, en lo atinente a los medios de pruebas, a la determinación de los que se podrán promover y producir en tanto sean necesarios y útiles, y en cuanto no sean ilegales e impertinentes», Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», pp. 192 y 193.

[40] El análisis de los preceptos de la Lojca aquí realizado debe complementarse con la consideración de los criterios judiciales que más adelante se reseñan.

> Audiencia preliminar:
> La audiencia preliminar tendrá lugar el décimo día de despacho siguiente a la hora que fije el tribunal. Dicha audiencia será oral, con la asistencia de las partes. En este acto, el juez o jueza podrá resolver los defectos del procedimiento, de oficio o a petición de parte, lo cual hará constar en acta.
>
> El demandado deberá expresar con claridad si contraviene los hechos alegados por la contraparte, a fin de que el juez o jueza pueda fijar con precisión los controvertidos. En esta oportunidad, las partes deberán promover los medios de prueba que sustenten sus afirmaciones.

4.3.1. Depuración del proceso

La primera finalidad es la «resolución de los defectos del procedimiento». Se trata de la típica finalidad depuradora[41], si bien la redacción de la norma es lacónica, pues no parece que deba interpretarse como la mera solución de defectos o vicios en la tramitación del procedimiento (*v.g.*, un defecto formal en la citación), sino en la depuración de cualquier vicio que afecte la constitución del proceso mismo (capacidad de ser parte, capacidad procesal, representación o legitimidad de los apoderados y representantes, competencia, legitimación en la causa[42], entre otros).

---

41 *Cfr.* Loutayf Ranea: ob. cit., pp. 723 y ss.

42 Un sector de la doctrina incluye la legitimación en la causa o cualidad como punto a resolver en la audiencia preliminar (Zepeda: ob. cit., p. 282), lo cual es un punto controversial, pues dependerá de si se la entiende como un presupuesto procesal o un presupuesto para la estimación de la pretensión en la sentencia de mérito (*cfr.* entre otros, en nuestra doctrina procesal: Loreto, Luis: «Contribución al estudio de la excepción de inadmisibilidad por falta de cualidad». En: *Ensayos jurídicos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1987, pp. 177-231, y más recientemente: Rengel-Romberg: *Tratado…*, vol. II, pp. 27-32. En la doctrina española pueden verse, entre otros: Morón Palomino: ob. cit., pp. 213-227; Montero Aroca, Juan: *De la legitimación en el proceso civil*. Bosch. Barcelona, 2007, *in totum*). Lo cierto es que el tema de la legitimación es especialmente controvertido, en cuanto a determinar en qué consiste (la titularidad de la relación material o la afirmación de tal titularidad), su naturaleza sustantiva o procesal, su tratamiento adjetivo y hasta su propia utilidad (y no se trata de un debate desatendido, como puede verse en reciente doctrina al postular el

No obstante, más adelante se verán los criterios sentados por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia al respecto.

4.3.2. Fijación del objeto de la controversia y de las pruebas

La norma refiere expresamente como finalidad de la audiencia la fijación de los hechos controvertidos por parte del juez, para lo cual el demandado debe expresar si contraviene o no las afirmaciones fácticas de su contraparte. Se trata de la función abreviadora a que ya se hizo referencia, que tiene por fin precisar los límites de la controversia y fijar el *thema decidendum*. Sin embargo, veremos que el trámite procedimental es, por decir lo menos, poco coherente.

4.3.3. Promoción de pruebas

Adicionalmente, conforme a la parte final del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la audiencia preliminar deben promoverse los correspondientes medios de prueba (función ordenadora y preparatoria), con el fin de que en las fases siguientes –normalmente en la audiencia de juicio– se proceda a la práctica o evacuación de las mismas en presencia del juez y de las partes (principio de inmediación procesal, orientador en el proceso oral)[43].

---

abandono de tal noción, sostenida por Nieva Fenoll, Jordi: *La sustitución procesal*. Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid-Barcelona, 2004, pp. 32-41). De allí que dependerá de la posición que se adopte al respecto el que se entienda que debe examinarse en la audiencia preliminar del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, o como asunto de fondo (*cfr.* entre otros: Ortells Ramos, Manuel *et al.*: *Derecho Procesal Civil.* 2.ª, Editorial Aranzadi. Navarra, 2001, pp. 151-167). A todo ello hay que agregarle que en líneas generales, la doctrina procesal administrativa vincula la legitimación con el interés. Véase para el caso de la Lojca: Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales*…, pp. 83-91.

[43] Véase sobre la inmediación, en el Derecho Procesal Administrativo venezolano: Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», pp. 173-177. En materia de teoría general del proceso, entre otros: véscovi: ob. cit., pp. 58-61; Devis Echandía: ob. cit., pp. 68-70. En la reciente doctrina venezolana: Martín Tortabú, Miguel Ángel: *La oralidad en el proceso civil*. Funeda. Caracas, 2016.

4.3.4. La intervención de terceros en la audiencia preliminar

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la audiencia preliminar, el juez: «podrá, de oficio o a petición de parte, convocar para su participación (…) a las personas, entes, consejos comunales; colectivos o cualquier otra manifestación popular de planificación, control y ejecución de políticas y servicios públicos, cuyo ámbito de actuación se encuentre vinculado con el objeto de la controversia, para que opinen sobre el asunto debatido».

Para lograr tal asistencia, el mismo dispositivo en su parte final estatuye que: «se les notificará, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de esta Ley, fijándose la audiencia cuando conste en autos la notificación respectiva. Las personas y entes antes señalados, no requerirán representación ni asistencia de abogado. El juez o jueza facilitará su comparecencia y deberá informarles sobre los aspectos relevantes de la controversia».

Adicionalmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la misma Ley, con el fin de instrumentar tal participación en la audiencia preliminar, el juez escogerá a tal fin un representante de los comparecientes.

Esta norma es un desarrollo del contenido del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, intitulado «La participación popular en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», el cual establece la posibilidad de que: «Los entes, consejos comunales, colectivos y otras manifestaciones populares de planificación, control, ejecución de políticas y servicios público» opinen «… en los juicios cuya materia debatida esté vinculada a su ámbito de actuación, aunque no sean partes».

Parece evidente entonces que tal intervención no la hacen los referidos entes (en caso de que ostenten personalidad jurídica) ni en calidad de partes (la propia norma así lo aclara) ni en calidad de terceros excluyentes, adhesivos o coadyuvantes[44].

[44] Respecto a los terceros en el contencioso-administrativo patrio, véase: Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso*…, pp. 149-156, así como la bibliografía allí citada.

De allí que se está en presencia de una intervención que no parece encontrar acomodo en las tradicionales instituciones del proceso administrativo venezolano, lo que no deja de suscitar dudas y problemas a medida que se planteen. En todo caso, parece tratarse de una intervención inspirada en figuras propias del *common law*, en la que existe la posibilidad de llamar a personas ajenas al litigio para emitir una opinión calificada sobre aspectos relevantes del mismo[45].

Al respecto, consideramos, en la primera versión de este trabajo, que ese novedoso instituto, de tener cabida práctica, lo sería más en el caso de pretensiones de nulidad de actos administrativos normativos o que afecten a la generalidad de las personas, controversias administrativas, o bien en materia de intereses difusos y colectivos, antes que en el supuesto de demandas de contenido patrimonial. Ello por cuanto el tema debatido en esos últimos supuestos (pretensiones de condena pecuniaria como regla general) no parece en principio resultar idóneo para que sea necesaria considerar la opinión de terceros ajenos a la controversia en cuanto a los efectos de la decisión a dictar.

Ese parecer ha sido aparentemente confirmado por la actividad judicial de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo, que en pocas ocasiones

---

Sobre los terceros en el Derecho Procesal Civil venezolano puede consultarse, entre otros: Rengel-Romberg: *Tratado*…, vol. iii, pp. 157-213. Más recientemente, un panorama del tema en el Derecho Procesal venezolano se encuentra en: Martínez Riviello, Fernando: *Las partes y los terceros en la teoría general del proceso*. UCV. Caracas, 2006, *in totum*.

45 El llamado *amicus curiae* o su traducción al inglés: *friend of the court*. Esta ha sido la opinión sostenida por Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «Los proyectos de ley y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», Ponencia presentada en el Seminario sobre la nueva Lojca, organizado por Funeda, en Caracas, el 23 de julio de 2010. Véase también: Villegas Moreno, José Luis: «La participación popular en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Conencioso Administrativa: ¿Una metáfora postmoderna?». En: *20 años de Funeda y el contencioso-administrativo*. Vol. ii. Funeda. Caracas, 2015, pp. 106-108.

ha considerado relevante la participación de esos terceros[46]. Y lo que es más importante, el órgano judicial ha ordenado tales notificaciones con el propósito de que los llamados a juicio sobre la base del precepto referido, opinen sobre la controversia, a los fines del resguardo de sus derechos e intereses que pudieran resultar afectados por sus resultados (sent. N.º 668, del 30-10-19). Así pues, no se ha entendido que se trate de una intervención distinta a las previstas en la legislación procesal civil como intervenciones voluntarias, por lo que el régimen legal ha resultado de muy escasa relevancia práctica. En similar sentido, puede verse la decisión N.º 998 del 09-09-17.

4.3.5. Efectos de la incomparecencia de las partes a la audiencia preliminar

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 60, encabezamiento, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la falta de comparecencia del demandante a la audiencia preliminar determina que se entienda desistida la demanda[47]. En nuestra opinión, se trata más de una perención especial que de un desistimiento propiamente dicho, toda vez que la terminación del proceso se produce como consecuencia del incumplimiento de una carga procesal[48].

---

[46] Incluso, ha llegado a ordenar la notificación de un Ministerio, siendo la parte demandante la República (sent. N.º 1214, del 12-11-17). Con lo cual ha llamado a juicio a una parte que ya lo estaba, como si fuera un tercero ajeno a la controversia, en manifiesto olvido de reglas jurídicas básicas. Ese caso presenta la curiosidad adicional de que el Juzgado de Sustanciación, al ordenar tal notificación (auto N.º 7 del 17-10-17), advierte expresamente que no se trata de una intervención «formal o forzosa». Entendemos que se refirió a la intervención forzada regulada en el CPC. En otro caso, se ordenó la notificación de la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, siendo la parte actora una fundación estatal (decisión N.º 510, del 10-05-18), y en otro, a una persona jurídica estatal, accionista de la parte demandante (decisión N.º 100, del 12-03-20).

[47] Véanse recientemente, por ejemplo, decisiones de la Sala Político-Administrativa N.os 681, del 13-06-18; 1167, del 20-11-18, 889, del 02-08-18 y 106, del 06-03-19.

[48] Reiteramos nuestra posición ya expuesta en: *Manual de Contencioso*…, p. 219. Cabe señalar que el desistimiento es una declaración de voluntad de renunciar o abandonar la pretensión (Rengel-Romberg: *Tratado*…, vol. II, p. 351), mientras que la perención es la extinción del proceso por inactividad procesal de las partes, no

Si, por el contrario, quien no comparece a la audiencia preliminar es el demandado, el artículo 60 *in fine eiusdem* ordena que «… la causa seguirá su curso».

No obstante, más allá de la solución de Derecho positivo, se plantea un asunto de mayor complejidad: ¿Será posible celebrar una audiencia preliminar con la sola presencia de una de las partes, habida cuenta de la dificultad para lograr las funciones conciliadora, saneadora, abreviadora y ordenadora que esta tiene y a las cuales se ha hecho referencia?[49].

Dado que seguir con un proceso en el cual hay una serie de aspectos de especial trascendencia que no han sido abordados ni mucho menos resueltos en su oportunidad, quedaba a la jurisprudencia resolver el punto, cosa que no se ha hecho. En ese sentido, la decisión judicial tendría que ponderar la importancia de contar con los sujetos procesales en un acto de tanta significación, con las necesidades de garantizar los principios de celeridad y brevedad en la tramitación del juicio, sin que el impulso del mismo quede sujeto a la sola voluntad de la parte demandada[50].

---

es un acto, opera de pleno derecho (ibíd., pp. 372-380). De allí que esta perención de la Lojca se asemeja a las perenciones breves del procedimiento civil ordinario, calificadas como *poena preclusi* (ibíd., p. 387).

[49] Mientras que la solución legislativa de la Lojca para la incomparecencia del demandante es la común, esto es, la terminación del proceso, para el caso del demandado no. En las leyes procesales venezolanas recientes, así como en el Derecho comparado, la asistencia de las partes a la audiencia previa o preliminar es una carga procesal cuyo incumplimiento les acarrea severas consecuencias procesales. En el caso del demandado, por ejemplo: la admisión de los hechos afirmados y la emanación inmediata de la sentencia, salvo que del examen de los autos el juez no lo considere conveniente (Loutayf Ranea: ob. cit., pp. 723 y ss.).

[50] En ese mismo sentido, la doctrina se formula la siguiente interrogante: «Esto lleva a preguntarse qué utilidad tiene la audiencia preliminar si la parte demandada no asiste y no le aporta al órgano jurisdiccional, los argumentos de hecho o de derecho, a los fines de sanear el proceso, de precisar el objeto de la controversia y de preparar la audiencia conclusiva», Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», p. 204.

Más adelante se verá cómo la importancia de la audiencia preliminar ha sido reducida por obra de las decisiones judiciales.

5. La contestación de la demanda. Su duplicidad de objeto y finalidad con la audiencia preliminar (fijación del objeto de la controversia y promoción de pruebas documentales)

Visto que el diseño del procedimiento para las demandas de contenido patrimonial prevé la celebración de una audiencia preliminar la cual tiene, entre otras finalidades, como ya se señaló, la de la fijación de los hechos controvertidos por las partes, el establecimiento de una oportunidad para que tenga lugar la contestación de la demanda a que se refiere el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dentro de los cinco días siguientes a la celebración de la misma, ofrece serias dudas en cuanto a su compatibilidad con la implantación de un diseño procesal por audiencias[51].

Se trata, sencillamente, de la existencia de dos actos distintos, pero que coinciden en su objeto y finalidad. En efecto, no parece tener sentido que primero se fijen los hechos de la controversia en una audiencia oral en la cual intervienen tanto el demandante como el demandado, siendo que este último tiene la carga expresa de contravenir los hechos afirmados por su contraparte, para que luego tenga lugar en oportunidad posterior la contestación de la demanda[52]. Esa última, acto típico del procedimiento escrito (o de una fase escrita dentro del proceso oral), y que tiene por fin, además de la alegación por parte del demandado de las excepciones

---

[51] En otros ordenamientos, se discute el asunto, pero la tendencia es a que la contestación al fondo se realice antes de la audiencia, en correlación por supuesto, con su contenido en cada marco legal concreto, *cfr*. Loutayf Ranea: ob. cit., pp. 723 y ss.

[52] Véase recientemente: Celis, Julio César: «La audiencia preliminar prevista en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para las demandas de contenido patrimonial». En: *Anuario de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*. Cidep-UCV. Caracas, 2017, p. 127.

y defensas procesales correspondientes[53], la discusión en cuanto al mérito del asunto, tanto de los hechos como del derecho[54].

A ello hay que agregar que, conforme al mencionado artículo 61, en la oportunidad de dar contestación a la demanda «… deberán presentarse los documentos probatorios», lo que parece implicar una nueva etapa de promoción de pruebas[55], en este caso, limitada a las documentales. Con ello se produce, también en este aspecto, una duplicidad de fases procesales con idéntica finalidad.

De allí que se está en presencia de una notable incoherencia legislativa, que habrá de ser solventada por vía jurisprudencial. Entre tanto, como es deber de la doctrina formular tesis interpretativas frente a los problemas no resueltos de manera satisfactoria por el Derecho positivo, a título de hipótesis en la oportunidad previa en que estudiamos el asunto planteamos dos vías de interpretación, con la previa advertencia de que ambas resultan en cierta forma *contra legem*. Efecto este último que consideramos de casi imposible superación, dada la palmaria e intrínseca contradicción ya puesta de relieve entre los artículos 57 y 61 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa[56].

---

53 En cuanto al concepto de excepción y sus modalidades: Morón Palomino: ob. cit., pp. 256-266; Véscovi: ob. cit., pp. 96-101; Devis Echandía: ob. cit., pp. 228-237; Ortells Ramos: ob. cit., pp. 334-339.

54 Y es que como señala la doctrina, el efecto procesal fundamental de la contestación de la demanda es «… la delimitación del objeto del proceso y por tanto la fijación del ámbito del debate permitido y de la decisión jurisdiccional que recaiga en torno al mismo» (Morón Palomino: ob. cit., p. 267). Sobre el contenido de la contestación de la demanda en el proceso civil ordinario venezolano: Rengel-Romberg, *Tratado*…, vol. iii, pp. 118-127. Es por ello que, en otros ordenamientos, la audiencia preliminar o previa se realiza no antes, sino después de la contestación de la demanda, como es el caso del juicio ordinario regulado en la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil española de 2000.

55 Visto que en la audiencia preliminar debieron de promoverse las pruebas correspondientes, como se señaló previamente.

56 A los cuales habrá de sumarse el artículo 62, como se verá en el epígrafe siguiente.

En ese sentido, la orientación de las diversas tesis partirá de adoptar dos posiciones antagónicas, esto es: o se entiende que la audiencia preliminar solo tiene como fin la depuración o saneamiento del proceso y, en todo caso, la fijación de los hechos, pero no del debate procesal, para de esa manera dar cabida a una oportunidad de contestación de la demanda; o bien se opta por otorgarle a la audiencia preliminar toda la importancia y fines que ostenta ese instituto en el proceso oral modelo, y se prescinde de la contestación de la demanda. Veamos ello con mayor detalle:

Primera solución interpretativa: Entender que la audiencia preliminar únicamente da cabida a la resolución de puntos controvertidos en cuanto a los presupuestos procesales. En este caso la audiencia preliminar funciona como una especie de audiencia depuradora de puntos previos a la resolución del fondo, lo que permite la inserción de la contestación de la demanda en el diseño del procedimiento, en una suerte de mixtura entre oralidad y escritura[57].

Esta tesis encuentra como obstáculo el contenido del artículo 57, único aparte, que expresamente refiere como finalidad adicional de la audiencia preliminar la fijación de los hechos controvertidos. No obstante, más adelante se constatará que es la que más se aproxima a la adoptada por la máxima instancia de la Justicia Administrativa.

Segunda solución interpretativa: Ante la expresa contrariedad del texto legal de la que adolece la primera tesis, podría postularse entonces que en la audiencia preliminar, aparte de la exposición y resolución de atinentes

[57] Véase, en similar sentido, lo planteado por: Silva Bocaney, José Gregorio: «Anotaciones sobre las pruebas en el proceso administrativo». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, p. 391, y del mismo autor: «Anotaciones sobre las pruebas en el proceso administrativo (ii)». En: Canónico Sarabia, A. (coord.): *Actualidad del contencioso-administrativo y otros mecanismos de control del Poder Público. v Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2013*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2013, pp. 507-509. También en análoga orientación: Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo…*, p. 126.

a la falta de presupuestos procesales, admite también el debate respecto a cuestiones fácticas. En tal caso, la contestación de la demanda a que se refiere el artículo 61 contendrá las defensas de fondo en cuanto al derecho invocado. Se trata en este caso de superar los obstáculos de la primera solución, pero lo cierto es que la distinción entre alegatos atinentes a los supuestos fácticos con los jurídicos, aparte de forzada, y hasta cierto punto artificial, atenta contra los principios de celeridad, economía procesal[58] e inmediación, y ciertamente no parece adecuarse a criterios de racionalidad.

Tercera solución interpretativa: Reconocerle todas las finalidades que ostenta la audiencia preliminar conforme al texto del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y prescindir de la contestación de la demanda. Se trata de la solución que mejor se adapta al paradigma de la oralidad, pero encuentra como objeción que implica adoptar una interpretación «correctiva» de la Ley que elimina en la práctica el contenido del artículo 61[59].

En todo caso, lo aquí exhibido se limitó a la exposición de meras hipótesis preliminares que no pretenden otra cosa que esbozar el problema en su justa dimensión, y que habrían de ser consideradas y cuestionadas por la doctrina y, sobre todo, la jurisprudencia contencioso-administrativa, llegada la oportunidad de aplicar los correspondientes dispositivos legales. El punto será retomado más adelante.

6. El lapso probatorio. Otro caso de duplicidad de fases

Dispone el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del

---

[58] Principios rectores pragmáticos del proceso (*cfr.* Morón Palomino: ob. cit., pp. 107-112) y que en el caso venezolano encuentran base constitucional en el artículo 26.

[59] En este caso se está planteando el trascendente problema de los límites interpretativos del juez frente al Derecho positivo y, por ende, las relaciones entre el juez ordinario y la Ley, asunto que trasciende al Derecho Procesal y alcanza al Derecho Constitucional, y cuyo tratamiento evidentemente escapa al objeto de estas páginas.

lapso de contestación de la demanda «… las partes presentarán sus escritos de pruebas». Una vez más, se está en presencia de una fase procesal que se contradice con las previas, toda vez que, como ya se vio, la audiencia preliminar incluye la promoción de pruebas (artículo 57 *in fine*), y la contestación de la demanda contiene también una fase de promoción de pruebas documentales (artículo 61)[60].

A ello hay que añadir que el artículo 62, en su primer aparte, establece que: «Dentro de los tres días siguientes a la presentación de los escritos de pruebas, las partes podrán expresar si convienen en algún hecho u oponerse a las pruebas…».

Lo anterior implica, una vez más, una duplicidad de actos procesales con idéntico fin, toda vez que la fijación de los hechos controvertidos debió haber tenido lugar en la audiencia preliminar[61].

---

[60] Es imposible no destacar el grado casi inverosímil de incoherencia que muestra el diseño procesal de las demandas de contenido patrimonial de la Lojca, así como no deplorar el lamentable resultado a la vista, que traerá problemas innecesarios al operador jurídico, y decimos que innecesarios, pues, si bien es cierto que como toda obra humana las leyes distan mucho de ser perfectas, las ostensibles contradicciones que se evidencian entre el contenido de apenas cinco artículos (57 al 62) no hacen más que evidenciar un grado extremo de ligereza por parte del legislador al momento de diseñar –nada más y nada menos– que el procedimiento ordinario del contencioso-administrativo. A ello se añade que proyectos reguladores del Derecho Procesal Administrativo existían en Venezuela desde hace al menos siete décadas (véase anterior nota al pie), y que la mora en dar cumplimiento al mandato constitucional se extendía desde la derogada Constitución de 1961, por lo que la premura y la improvisación no debían ser las características que privaran en la elaboración de un texto legal que desarrollara el artículo 259 de la Constitución vigente. En ese sentido, cabe recordar la importancia de la técnica en la elaboración de las leyes procesales, como señala la doctrina: «… la técnica jurídica opera en la preparación de las leyes procesales con más intensidad, y tal vez con mayor dificultad, que en otras materias, o, dicho de manera diferente, que las leyes procesales, el Derecho Procesal Civil en consecuencia, comprende una normativa eminentemente técnica, tanto por su contenido como por el método de su elaboración…», Morón Palomino: ob. cit., p. 28.

[61] En todo caso, la norma parece inspirarse en el contenido del artículo 397 del Código de Procedimiento Civil, supuesto que parte del diseño del procedimiento

Ante esa nueva antinomia, una vez más se impone optar por dos hipótesis interpretativas: o bien se prescinde de las menciones previas a la fase de promoción de pruebas y se entiende que esta ha de realizarse en esta etapa; o, en cambio, se opta por entender que en esta fase solo procede la evacuación[62]. El punto fue abordado por la Sala Político-Administrativa, como se verá en el siguiente epígrafe.

Por otra parte, toda vez que en esta etapa se prevé expresamente la oposición a las pruebas –siempre y cuando se parta de que la admisión de las mismas no tuvo lugar en la audiencia preliminar, en la cual el pronunciamiento sobre las mismas debió de haber partido de un contradictorio debidamente resuelto por el juez–, cabe señalar lo siguiente:

Si bien el artículo 62, primer aparte, se refiere como causales de oposición a la admisión, únicamente a la manifiesta impertinencia o ilegalidad[63], en cambio, añade a las dos anteriores, como causal de inadmisión a considerar por el juez, la manifiesta inconducencia[64]. En ese sentido, no obstante la

---

ordinario escrito en cuanto a la inexistencia de una previa fase de fijación de hechos objeto de prueba.

62 Lo que determina una fase probatoria en la cual no hay necesariamente inmediación, contraviniendo el esquema de la oralidad.

63 A semejanza del artículo 397, único aparte, del Código de Procedimiento Civil.

64 En cuanto a la conducencia, a la misma se refiere el artículo 395, único aparte, *eiusdem*, en cuanto a la libertad de medios probatorios («… Pueden también las partes valerse de cualquier otro medio de prueba no prohibido expresamente por la Ley, y que consideren conducente a la demostración de sus pretensiones»). La ilegalidad versa sobre la expresa prohibición de admisión del medio (*cfr.* Rengel-Romberg: *Tratado*…, vol. iii, p. 354). La pertinencia ha sido definida como la relación entre el hecho que se pretende probar con el medio promovido y con el hecho objeto de prueba, por lo que la manifiesta impertinencia es la ostensible falta de relación entre esos términos (*v.g.*, una prueba promovida para demostrar un hecho no alegado por las partes o sobre un hecho que no requiere prueba) (ibíd., pp. 375 y 376). La conducencia, incluida negativamente como causal de inadmisibilidad en la Lojca (manifiesta inconducencia), se refiere a la aptitud del medio para demostrar el hecho que se desea probar. Para un sector de la doctrina se trata de una cuestión de hecho vinculada con el medio en sí y para el caso concreto (*cfr.* ibíd., pp. 373-374,

redacción, consideramos que la conducencia también puede ser alegada por la parte que se opone a la admisión del medio probatorio, en aplicación del principio del contradictorio[65].

Por último, el artículo 62, último aparte, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa prevé que, de promoverse solamente medios de prueba que no requieran evacuación, se suprimirá el lapso destinado a tal fin, en obsequio a la celeridad y economía procesales.

7. La conversión de la audiencia preliminar en una audiencia de puntos previos por obra de la Sala Político-Administrativa

Como era de esperarse, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia no se pronunció de forma general y contundente sobre las insalvables contradicciones evidenciadas en las diversas fases del procedimiento

---

parcialmente en contra al señalar que la pertinencia es una cuestión de hecho y la conducencia de derecho: Devis Echandía, Hernando: *Teoría general de la prueba judicial*. T. I. 5.ª, Editorial ABC. Bogotá, 1995, p. 340). Otro sector de la doctrina nacional define a la pertinencia como la relación directa de la prueba con los hechos controvertidos en la *litis* (Bello Tabares, Humberto Enrique III: *Tratado de Derecho Probatorio*. T. I (De la prueba en general). Livrosca. Caracas, 2005, pp. 437-440). La conducencia, en cambio, es entendida como idoneidad para demostrar el hecho controvertido, consiste en que el medio sea adecuado para demostrar el hecho que se pretende demostrar (por ejemplo, resultará inconducente tratar de probar por testigos lo que debe hacerse por documento público; o tratar de demostrar un hecho técnico mediante inspección judicial). La conducencia o idoneidad resulta ser la adecuación permisible para demostrar un hecho controvertido por conducto de un determinado medio de prueba (ibíd., p. 434). En la doctrina colombiana, la conducencia se la vincula con la relevancia y necesidad, a saber, si el hecho a probar puede o no influir en la decisión (Devis Echandía: *Teoría general de la prueba*…, p. 205). Véase también sobre la conducencia: ibíd., pp. 339-342.

65 Al respecto señala Morón Palomino: ob. cit., p. 73: «En general cabe afirmar que el principio de contradicción opera en todo el desarrollo del proceso, en el sentido de que a cada parte, ante una petición de la contraria y ante una posible resolución judicial en orden a ella, hay que brindarle la ocasión de oponerse».

de las demandas de contenido patrimonial. Pero, a través de la resolución de asuntos concretos, fue tratando a la audiencia preliminar del procedimiento breve como una suerte de audiencia de puntos previos de diversa índole, al extremo de que ni siquiera ha llegado a considerarla de forma cabal una audiencia depuradora o audiencia de cuestiones previas y presupuestos procesales, empleando en ese último caso la terminología de la legislación procesal civil (véanse, por ejemplo, auto del Juzgado de Sustanciación N.º 223, del 24-05-12 y decisión N.º 373, del 24-04-12)[66].

Posteriormente, el Juzgado de Sustanciación del referido órgano judicial ha establecido que la función saneadora de la audiencia preliminar (ya anunciada como su principal cometido por la misma Sala Político-Administrativa, por ejemplo, en la sent. N.º 7, del 12-01-11) se limita a asuntos de depuración de ciertos vicios formales o procedimentales (auto N.º 296, del 29-09-15), pero hay otros que le están excluidos resolver, tales como: competencia del tribunal (sent. N.º 1409, del 11-12-13); falta de jurisdicción o legitimación (auto del Juzgado de Sustanciación N.º 229, del 15-07-15).

Esa tendencia a minimizar la importancia y propósitos de la audiencia preliminar resultó definitivamente apuntalada por el mantenimiento tanto de la fase posterior de la contestación de la demanda como de la subsiguiente fase probatoria no oral[67] –ya adelantado por, entre otros, los autos del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa N.os 476, del 21-09-10; 574, del 05-10-10; 731, del 02-12-10 y 74, del 02-02-11–. Y a la

[66] Véase también: Celis: ob. cit., pp. 115-122.

[67] Siendo que, precisamente, la oralidad adquiere mayor sentido en esta fase. Así, por ejemplo: Pérez-Ragone, Álvaro y Diego Palomo Vélez: «Oralidad y prueba: Comparación y análisis crítico de las experiencias reformadoras del proceso civil en Alemania y España». En: *Revista de Derecho*. N.º 32. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, 2009, pp. 371-376 y 387-391, https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173613293011; Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Oralidad y pruebas en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Notas a propósito de la sentencia de la Sala Político-Administrativa 1177 del 24 de noviembre de 2010». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 124. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 235-237.

larga, tácitamente confirmada como el criterio adoptado por la Sala Político-Administrativa. Eso último puede verse, por ejemplo, en la decisión N.º 588 del 09-10-19, así como también en las N.os 440, del 18-04-18; 613, del 31-05-18[68]; 1244, del 05-12-18; 1264, del 06-12-18; 382, del 04-07-19; 685, del 06-11-19; 705, del 14-11-19; 753, del 27-11-19; 1, del 22-01-20; 21, del 29-01-20; 39, del 29-01-20 y 96, del 12-03-20.

Con ello, el criterio judicial se decanta por reducir la audiencia preliminar a una suerte de acto depurador de algunos puntos previos formales, y en cambio, darle primacía a las fases subsiguientes, predominantemente escritas. El resultado es un diseño procesal nominalmente con rasgos orales, pero sustancialmente escrito y fraccionado, contrariando los principios consagrados en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, en última instancia, los lineamientos constitucionales.

8. La audiencia conclusiva. Diferencia con la audiencia de juicio del proceso oral. Su limitación a la presentación de los informes

Dispone el artículo 63 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que finalizado el lapso de pruebas, tendrá lugar la audiencia conclusiva, en la cual las partes expondrán oralmente sus conclusiones, sin menoscabo de su simultánea consignación escrita. Aunque se trata de una audiencia desde el punto de vista formal, este acto no responde al esquema del proceso oral en cuanto a ser propiamente dicha una

[68] En esta decisión, por ejemplo, la Sala Político-Administrativa, conociendo de un apelación, confirma íntegramente un auto del Juzgado de Sustanciación que había decidido «renovar» una audiencia preliminar ya verificada debido a una reforma de la demanda presentada en ese acto. En la oportunidad de decidir, el referido Juzgado sustanciador había señalado: «El presente caso se refiere a una demanda de contenido patrimonial cuyo procedimiento está contemplado en los artículos 56 y siguientes de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dentro del cual la audiencia preliminar constituye una fase subsiguiente a la admisión de la acción y citación del demandado, y precede a la contestación de la demanda».

audiencia de juicio, en la cual se realiza la evacuación de las pruebas con la presencia del juez y sometida al control contradicción simultáneas por la correspondiente contraparte. Para, luego de ello y sobre la base de los resultados del debate probatorio, exponerse los correspondientes alegatos y obtenerse la decisión sobre el mérito de la causa[69].

Antes bien, esta audiencia conclusiva sustituye al acto de informes o conclusiones que preveía el esquema procesal del recurso contencioso-administrativo de nulidad[70], los cuales se presentan una vez culminada la etapa de pruebas. En ese sentido, de nuevo se está en presencia de un proceso con audiencias, y no por audiencias.

9. La sentencia

9.1. Oportunidad y contenido

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la sentencia debe dictarse dentro de los treinta días continuos a la celebración de la audiencia conclusiva, con la posibilidad de diferimiento por causas justificadas por un plazo igual.

Nada señala la Ley con relación al contenido de la decisión, por lo cual habremos de guiarnos por el principio de congruencia declarativa y ejecutiva

---

69 La limitación de la audiencia conclusiva ya ha sido puesta de manifiesto en Aguilar Camero, Ramón Alfredo: «Oralidad, despacho saneador y presupuestos procesales en los juicios contencioso-administrativos», Ponencia presentada en el evento: Nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Grupo Progente Soluciones Laborales. Caracas, 21 de julio de 2010. Véase a título de ejemplo la regulación de la audiencia de juicio en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, artículos 150 al 162 (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 37 504, del 13-08-02).

70 Véanse los artículos 95 de la Locsj y 19, 8º aparte, de la Lotsj de 2004. De allí que haya señalado que se trata de una reedición de la audiencia de informes que contenía la Lotsj de 2004, fase inútil y dilatoria (Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo…*, p. 132).

que inspiran a todo proceso[71]. En la mayoría de los supuestos, dado que el procedimiento está destinado primordialmente a la tramitación de pretensiones de condena al pago de cantidades de dinero por responsabilidad contractual o extracontractual, el contenido de la decisión, de darle una acogida favorable a la pretensión, será de condena[72].

No obstante, cabe recordar que vista la naturaleza supletoria de este procedimiento, que lo convierte en el procedimiento ordinario en materia contencioso-administrativa, también podrán estar incluidas entonces en el dispositivo de la correspondiente decisión, pronunciamientos de índole

---

[71] En la doctrina venezolana, véanse: Urosa Maggi: *Tutela judicial*…, pp. 445-480; Hernández G., José Ignacio: «El poder de sustitución del juez contencioso-administrativo: contenido y ejecución de la sentencia». En: AA. VV.: *El Contencioso-administrativo hoy. Jornadas 10.º aniversario*. Funeda. Caracas, 2004, pp. 308-346; del mismo autor: «Ejecución de la sentencia en el orden contencioso-administrativo». En: *El contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. III Jornadas sobre Derecho Administrativo en homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó*. Funeda. Caracas, 2006, pp. 311-312; Muci Borjas, José Antonio: «El Derecho Administrativo global y las limitaciones de Derecho interno, para la ejecución de los fallos de condena al pago de sumas de dinero dictados contra la República. Juicio crítico sobre los privilegios y prerrogativas de la Nación a la luz de los Tratados Bilaterales de Inversión (Bits)». En: Hernández-Mendible V. R (coord.): *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*. T. II. Ediciones Paredes. Caracas, 2009, pp. 1366 y 1367. Sobre el tema de la sustitución del juez contencioso-administrativo en materia de ejecución forzada de sentencias, en la doctrina española, véanse, entre otros: Beltrán de Felipe, Miguel: *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*. Civitas. Madrid, 1996, pp. 277-431; Pérez del Blanco, Gilberto: *La ejecución forzosa de sentencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Doctrina y formularios.* Del Blanco Editores. León, 2003, pp. 290-363; Martín Delgado, Isaac: *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*. Iustel. Madrid, 2006, *in totum*.

[72] Respecto a los diversos pronunciamientos que pueden dictarse en una sentencia condenatoria en este ámbito, véase, entre otros: Huergo Lora, Alejandro: *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*. Editorial Aranzadi. Navarra, 2000, pp. 277-338.

mero-declarativa o constitutiva, e incluso de condena a hacer, a no hacer o a dar bienes específicos[73].

9.2. Breve referencia a la ejecución forzada. El artículo 110.1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Dado que no es el tema central de estas páginas el estudio del régimen de ejecución de sentencias instaurado en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, asunto que será tratado en otro capítulo de esta obra, baste con adelantar unos concisos comentarios al respecto. En ese sentido, no es especialmente novedosa la regulación de la ejecución forzada de las sentencias en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En primer término, por cuanto se limita a reenviar, en el caso de la ejecución de sentencias contra la República o los estados, a las normas de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y en el caso de los municipios, a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. De allí que la Ley que regula al contencioso-administrativo de forma general solo se aplica directamente en esta materia a los institutos autónomos, entes públicos y empresas del Estado[74].

En segundo lugar, la falta de novedad se encuentra también en el hecho de que las normas en cuestión resultan bastante semejantes a las contenidas para regular la ejecución de sentencias en los instrumentos legales referidos

---

73 Sobre el punto puede verse: Pérez Andrés, Antonio Alfonso: *Los efectos de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa.* Editorial Aranzadi. Navarra, 2000, especialmente en cuanto a los tipos de sentencias en el contencioso-administrativo: pp. 56-58. Sobre los tipos de sentencias en general: Couture: ob. cit., pp. 314-321.

74 Curiosamente el artículo 109 de la Lojca no hace mención a los institutos públicos, desatendiendo los preceptos reformados en el Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública. Véase sobre tal regulación: Caballero Ortiz: «Algunos comentarios…», pp. 169-174; Torrealba Sánchez: «Breves apuntes…», pp. 97-104. Sin embargo, dado que se trata de entes públicos, la aplicabilidad de tales preceptos no parece dar lugar a dudas. Véase también la siguiente nota al pie.

en el párrafo anterior, por lo que en esta materia basta remitir a la bibliografía existente al respecto[75].

[75] Véase, además de la bibliografía ya citada, entre las obras más recientes: Urosa Maggi, Daniela: «De la actuación del municipio en juicio». En: *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. 2.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2005, pp. 503-514; Urdaneta Troconis, Gustavo: «Innovaciones en el contencioso-administrativo municipal». En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N.º 129. UCV. Caracas, 2007, pp. 427-429; Galloti: ob. cit., pp. 151-172. Este último autor entiende que el procedimiento de ejecución de sentencias regulado en la Lojca no es aplicable a los institutos públicos, por ser órganos desconcentrados y no entes descentralizados funcionalmente, dada su limitada autonomía (ibíd., pp. 73-79); y sí lo es en cuanto a las fundaciones y asociaciones civiles del Estado (ibíd., p. 168). Consideramos que estas tesis interpretativas difícilmente resultan armonizables con el Derecho positivo venezolano. La primera por cuanto el artículo 96 del Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública define a los institutos públicos como «… personas jurídicas de Derecho público de naturaleza fundacional», por lo que, con independencia de su grado de autonomía, no son órganos sino entes. En ese sentido, si bien es cierto que un sector de la doctrina venezolana propuso hacer énfasis en la autonomía como carácter revelador de la descentralización (Silva Aranguren, Antonio: «La necesidad de un replanteamiento de la noción de descentralización: a propósito de los servicios autónomos sin personalidad jurídica». En: *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. N.º 14. Caracas, 1996, pp. 302-378), también lo es que difícilmente puede considerarse como órgano a una figura subjetiva cuya personalidad jurídica le viene dada «expresamente» por el Derecho positivo (*cfr*. Peña Solís: ob. cit., vol. ii, p. 124) En el caso de los institutos públicos, véase el estudio realizado por: Caballero Ortiz: «Algunos comentarios…», pp. 170-173. La segunda (referida a la aplicación a las fundaciones y asociaciones del Estado de las normas de ejecución de sentencias de la Lojca), por cuanto las mismas son entes de Derecho privado (*cfr*. ibíd., p. 110; véase también, entre otros: Brewer-Carías, Allan: «Sobre las personas jurídicas en la Constitución de 1999». En: *Derecho público contemporáneo. Libro homenaje a Jesús Leopoldo Sánchez*. Vol. i. UCV. Caracas, 2003, pp. 50-54; Brewer-Carías, Allan: «El régimen de las personas jurídicas estatales político-territoriales en la Constitución de 1999». En: *El Derecho Constitucional y Público en Venezuela. Homenaje a Gustavo Planchart Manrique*. T. i. UCAB. Caracas, 2003, pp. 100-121), y conforme a los artículos 114 y 116 del Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública, se rigen por el Derecho privado salvo disposición legal en contra, y la aplicación del artículo 109 de la Lojca no puede ser extensiva, tratándose de una prerrogativa procesal.

Quizá lo más trascendente, en el supuesto de las sentencias de condena al pago de cantidades de dinero (que como ya se señaló, será la pretensión de condena por antonomasia a ser tramitada por el procedimiento comentado en estas páginas), es el expreso reenvío que hace el artículo 110.1 al Código de Procedimiento Civil ante el reiterado incumplimiento de la sentencia, lo que implica la posibilidad de embargo ejecutivo sobre bienes de tales entes, siempre que se trate de bienes patrimoniales no destinados al uso público o a la prestación de un servicio público.

En nuestro criterio, esta solución normativa se impone en todos los casos, aun ante la laguna legal –o inclusive ante disposición legal en contrario, como lo es el artículo 87 del Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República– por expresos mandatos constitucionales en virtud del principio de supremacía de la Carta Fundamental[76].

10. La distribución de competencias en las demandas de contenido patrimonial

En principio, la distribución competencial en el caso de las demandas de contenido patrimonial se basa en el criterio de la cuantía de la demanda, análogamente al régimen de las demandas contra los entes públicos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y después en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004. En el caso de esta última Ley, implantado por vía jurisprudencial ante el vacío normativo[77].

---

[76] En atención al derecho a la tutela jurisdiccional (artículo 26 constitucional) y a la potestad que ostentan todos los órganos del Poder Judicial de ejecutar y hacer ejecutar sus sentencias (artículo 253, *in fine*). Contrariamente al criterio establecido por la Sala Constitucional en decisión N.º 1582, del 21-10-08. Véase al Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «La inembargabilidad absoluta de los bienes públicos: Un anacronismo desde la perspectiva Iberoamericana (a propósito de la sentencia 1582 del 21 de octubre de 2008 de la Sala Constitucional)». En: Canónico Sarabia, A. (coord.): *Temas relevantes sobre los contratos, servicios y bienes públicos. VI Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Margarita 2014*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2014, pp. 167-202, así como la bibliografía allí citada.

[77] Véase: Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso*…, pp. 385-451, y la bibliografía allí citada.

En ese sentido, en desarrollo del contenido del artículo 9.8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, como máxima instancia de la jurisdicción contencioso-administrativa, conocerá de las demandas que se ejerzan contra la República, los estados, los municipios, institutos autónomos, entes públicos o cualquier otra forma de asociación[78] en la cual los entes mencionados tengan participación decisiva[79], si su cuantía

[78] Esta última expresión es deliberadamente genérica y ambigua: ¿Se refiere a cualquier persona jurídica, independientemente de su forma, o aun a sociedades irregulares? En el primer supuesto, en cierta manera se estaría recogiendo un criterio jurisprudencial de la Sala Político-Administrativa, en cuanto a la ampliación de la noción de empresa del Estado en sus consecuencias procesales hasta extenderla a otras personas estatales de Derecho privado, como las fundaciones estatales (*cfr*. ibíd., pp. 430-434). En todo caso, el problema terminológico se acentúa al revisarse la redacción del artículo 7.3 de la Lojca, que incluye como entidades sujetas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, entre otras a «Los institutos autónomos, corporaciones, fundaciones, sociedades, empresas, asociaciones y otras formas orgánicas o asociativas de Derecho público o privado donde el Estado tenga participación decisiva». De la interpretación concordada de este dispositivo –cuya redacción originará innecesarias dificultades interpretativas, toda vez que no guarda correspondencia con los términos empleados primero por la doctrina y luego por la legislación para clasificar a las personas jurídicas de Derecho público y de Derecho privado en nuestro ordenamiento (véase la bibliografía previamente citada), por una parte, y estatales o no estatales, por la otra– con el artículo 9.8 *eiusdem*, pareciera poder entenderse que cualquier ente estatal se encuentra sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y, por tanto, su posición de legitimado en una pretensión de condena al pago de cantidades de dinero determina la competencia de estos tribunales. En todo caso, un panorama del asunto ya ha sido abordado en esta obra, en el capítulo correspondiente al análisis del artículo 7 de la Lojca.

[79] La redacción retoma los términos originales empleados en los artículos 42.15, 185.6º y 182.2º de la Lojca, a saber: «participación decisiva», en lugar de la modificación que se hiciera en el artículo 5.24 de la Lotsj de 2004, en cuanto a referirse a «control decisivo y permanente en cuanto a su dirección o administración se refiere». Sobre este cambio terminológico véase: ibíd. pp. 423-426, y la bibliografía allí citada. No obstante, dada la laxitud con que se ha venido manejado la Sala Político-Administrativa en la interpretación de los términos empleados por el Derecho positivo en este punto, consideramos que el cambio no afectará mayormente la identificación jurisprudencial del término «empresas del Estado» en sus implicaciones adjetivas.

excede de setenta mil unidades tributarias y su conocimiento no esté atribuido a otro tribunal en razón de su especialidad (artículo 23.1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). En el caso de cuantías entre treinta mil a setenta mil unidades tributarias, las correspondientes demandas serán conocidas por los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 24.1 *eiusdem*)[80]. A su vez, demandas intentadas contra estos legitimados pasivos serán conocidas por los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 25.1)[81].

Sin embargo, el tema de la determinación competencial se complica bastante al dársele basamento legal a un criterio que hasta entonces venía siendo jurisprudencial, instaurado por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia[82]. Se trata de que el conocimiento de este tipo de pretensiones no corresponderán solamente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa en el supuesto de que el «legitimado pasivo» sea un ente público o una empresa del Estado (de allí la denominación de demandas contra los entes públicos), sino también en el supuesto de que esos entes sean «legitimados activos», es decir, demandantes[83].

---

80 A pesar del nombre, se trata de juzgados regionales, dado su ámbito territorial de competencia (artículo 15 de la Lojca).

81 También en este caso, no obstante la denominación, en la mayoría de las causas actúan como juzgados de primera instancia, y solo son alzada de los juzgados de municipio actuando en materia contencioso-administrativa. La Lojca mantuvo la nomenclatura instaurada en el artículo 181 de la Locsj, sin tomar en cuenta que se trataba de normas transitorias

82 Sin que ese texto legal le diera basamento a la interpretación jurisprudencial.

83 No es esta la oportunidad para analizar las consecuencias del tal criterio, que ya comentamos en: «Algunas implicaciones procesales de la reciente jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa en materia de demandas contra los entes públicos y en el contencioso de los contratos administrativos». En: *Temas de Derecho Procesal*. TSJ. Caracas, 2005, pp. 521-529; continuamos desde la primera edición de nuestro: *Manual de Contencioso*…, 2006, pp. 414-423, y ampliamos la crítica en la segunda edición de 2007, pp. 435-447. Más recientemente, retomamos el asunto en: «Las

En efecto, conforme lo disponen los artículos 23.2, 24.2 y 25.2 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, también en el supuesto de que los entes allí enunciados sean demandantes, la competencia para conocer de tales demandas corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Hasta allí, entonces el ámbito de aplicación del procedimiento de estas demandas se limita a conjugar dos variables: la primera, el legitimado pasivo (o activo) cualificado, en el sentido de que se trata de uno de los entes previstos en las normas (entes públicos o empresas del Estado[84]). La segunda, la cuantía de la demanda, para asignar la competencia específica dentro de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante, hay una tercera variable que consideramos especialmente problemática, y que aparece aisladamente como parte final del artículo 9.9 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, norma que establece de forma genérica las competencias de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. En ese sentido, mientras que el artículo 9.8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa solo hace referencia al criterio subjetivo para la determinación de la competencia contencioso-administrativa (la índole del legitimado pasivo), el siguiente supuesto legal añade, a la índole del legitimado (activo en este caso), una oscura frase final: «… si es de contenido administrativo».

¿Qué significa esta referencia al «contenido administrativo»[85]? El operador jurídico no cuenta con elementos para determinar inequívocamente el

---

demandas de contenido…», pp. 62-64. Ya señalamos previamente que durante la vigencia de la Locsj, la doctrina cuestionó el empleo por parte de la Ley de la denominación «demandas en que sea parte la República» por no haber agregado parte «demandada».

84 O entes estatales de cualquier forma que sean, si se atiende al cambio de redacción de las correspondientes normas.

85 La expresión es empleada –aunque con otro sentido en nuestra opinión– al asignarse competencia a la Sala Político-Administrativa para conocer del «recurso de interpretación» de leyes de contenido administrativo (artículos 9.6 y 23.21).

sentido de la expresión[86], pero en nuestro criterio, la hipótesis más plausible es que se trata de la incorporación al Derecho positivo de un criterio interpretativo de la Sala Político-Administrativa instaurado en esta materia a partir del año 2007[87].

En ese sentido, luego de extender la competencia de los tribunales contencioso-administrativos en materia de demandas contra los entes públicos (y empresas del Estado) en cuanto a considerar incluidas también las pretensiones de condena en las cuales esos entes fueren legitimados activos, convirtiendo entonces por vía jurisprudencial este ámbito competencial en demandas en que fueran parte (demandante o demandada) tales entidades, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia comenzó a hacer excepciones a sus propios criterios. Y lo cierto es que varias de esas excepciones están referidas a determinar si el asunto es o no «materia administrativa», entendida esta como régimen aplicable al título de la pretensión o causa de pedir.

De tal premisa ese órgano judicial concluyó que pretensiones de condena fundadas en títulos ejecutivos (hipotecas, prendas, títulos valores), aun cuando fueran planteadas por institutos autónomos o empresas del Estado,

---

86 Hasta donde tengamos conocimiento, no hay antecedentes de la referida expresión. Así, por ejemplo, nada señala al respecto el documento identificado como «Exposición de motivos de la Ley», incluido en el apéndice de la obra: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010, pp. 267-278, lo que es lógico por cuanto en realidad, no se trata de una Exposición de motivos como tal. En efecto, la primera parte del texto de ese documento, contentivo de las reflexiones generales, circuló oficiosamente en el año 2008 y no hacía referencia al contenido específico de un articulado, por demás inexistente para ese momento, en el cual era otro texto el que se discutía en la Asamblea Nacional. La segunda parte, agregada sobrevenidamente, se limita a ser un resumen de los artículos del Proyecto, sin aportar mayor información respecto a la intención del proyectista. Algunas referencias al origen de la Lojca las comenta Brewer-Carías: «Introducción general…», pp. 9-19.

87 Véanse al respecto Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Notas sobre algunos fallos de la Sala Político-Administrativa respecto a la determinación del tribunal competente para conocer de demandas patrimoniales». En: *Anuario de Derecho Público*. N.º 1. Universidad Monteávila. Caracas, 2008, pp. 417-426.

no eran competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa sino de los tribunales civiles o mercantiles según el caso. Esto, sobre la base de que la propia naturaleza jurídica del título determinaba que el régimen aplicable a la causa judicial derivada del mismo fuera el Derecho privado[88].

El resultado de la inserción de ese nuevo criterio de determinación competencial implicaba entonces que, para establecer la competencia en una demanda contentiva de una pretensión de condena al pago de cantidad de dinero, no solamente había que considerar la índole del legitimado (originalmente del pasivo, posteriormente también del activo), sino también la naturaleza jurídica de la causa de la pretensión. Así pues, si se trataba de un título regido por el Derecho Civil o Mercantil, la competencia para conocer de la demanda correspondía a los tribunales civiles o mercantiles, según cada caso, y no a los de la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque la parte demandante fuera un ente público o una empresa del Estado.

Como puede verse, tanto la regla (competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de demandas intentadas por entes públicos contra particulares) como la excepción (en tanto el título de la pretensión no sea civil o mercantil) constituyen una enrevesada solución jurisprudencial, sin base legal y de dudosa constitucionalidad, si se la examina a la luz del artículo 259 de la Carta Fundamental. Téngase en cuenta que ese precepto determina la competencia del contencioso-administrativo para establecer la responsabilidad de la Administración, entendida esta en este caso como el Estado en sentido amplio (y no de los particulares, quienes tienen su juez natural en este asunto en los tribunales civiles o de alguna otra especialidad según la materia) y condenarla al pago de cantidades de dinero. Es decir, el texto constitucional impone un criterio fundamentalmente «subjetivo», no material.

---

[88] Criterio intrínsecamente incompatible con el subjetivo, y que determina entonces una contraposición de difícil solución entre las diversas variables para establecer la competencia judicial y, por tanto, generador de inseguridad jurídica. Véase al respecto: ídem.

En todo caso, esa tendencia jurisprudencial es la que parece haber sido recogida ahora en el texto de la Ley, al referirse a las demandas «de contenido administrativo» intentadas por entes públicos y empresas del Estado contra los particulares, entendiendo tales pretensiones como aquellas en las que el título jurídico o causa de pedir se rige por el Derecho privado. Se trata entonces de un criterio ajeno a nuestra tradición jurídica[89] y, más importante aún, de difícil compatibilización con el hecho de que en materia de condenas al pago de dinero, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa entra en juego en el supuesto de que la misma sea para condenar al Estado, en cualquiera de sus personificaciones.

Ahora bien, más allá de los inconvenientes puestos de manifiesto[90], ¿qué implica entonces esta referencia al «contenido administrativo» de las demandas de condena al pago de cantidades de dinero intentadas por los legitimados a que se refiere el artículo 9.9. de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto a la competencia?

En realidad, que en muchos de los casos (quizá en la mayoría), tales demandas habrán de ser conocidas por los tribunales civiles o mercantiles. Lo anterior, puesto que en muchas ocasiones de los títulos que determinan la existencia de un negocio jurídico entre los entes públicos y empresas del Estado tienen su regulación en el Derecho privado (asunción de obligaciones cuyo cumplimiento viene garantizado por hipotecas o prendas, préstamos a particulares que se instrumentan mediante la emisión de títulos valores, etc.)[91].

---

89 En anteriores ocasiones nos hemos referido al asunto, aunque en materia de pretensiones constitutivas anulatorias de actos administrativos y con relación al criterio expuesto en algunas sentencias de la CSJ y del TSJ que se refieren a los actos administrativos (o a las pretensiones) «sometidos al Derecho Administrativo». Véase al respecto nuestro trabajo: «Notas sobre el control judicial de la Administración laboral con especial referencia a los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo». En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N.º 129. UCV. Caracas, 2007, pp. 254-279.

90 Véase también: Torrealba Sánchez: *Manual de contencioso*…, pp. 444-446.

91 Prescindimos del supuesto de la contratación pública, *v.g.*, los contratos celebrados con el Estado para la ejecución de obras, suministros o realización de servicios públicos.

De tal suerte que este criterio, especie de excepción casuística respecto de la regla general que estatuye la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto a la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de demandas intentadas por entes públicos y empresas del Estado (y eventualmente otros entes estatales con forma de Derecho privado) contra particulares, termina convirtiéndose en un retorno a la regla original (en nuestra opinión, insistimos, la solución más acorde con los postulados del artículo 259 constitucional). Es decir, que en tales hipótesis, a saber, los de determinación de la responsabilidad patrimonial de los particulares, el conocimiento de causas de esa índole habrá de corresponder a los tribunales tribunales civiles y mercantiles (salvo el caso de supuestos de competencia de tribunales especiales)[92]. Ello, si el casuismo jurisprudencial no lleva a otra solución.

11. Balance de los criterios interpretativos de la Sala Político-Administrativa: La conversión del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial en una deficiente versión del juicio ordinario del Código de Procedimiento Civil

Las insalvables contradicciones evidenciadas en el diseño del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no resultaban de fácil solución a través de los elementos de la interpretación jurídica, como ya se señaló previamente. Y ello, toda vez que el contenido que debía tener la audiencia preliminar venía a ser frontalmente contrario al establecimiento de fases sucesivas por escrito con propósitos parcialmente similares.

---

[92] Señalamos en anterior oportunidad como conclusión sobre este criterio judicial, aparentemente acogido en la Lojca: «… tal criterio desdice de la aludida interpretación jurisprudencial, pues en la mayoría de los casos la determinación de la responsabilidad patrimonial de los particulares se determinará conforme a un régimen de Derecho Común, puesto que ése es el que ordinariamente se aplica al Administrado en tales casos» (Torrealba Sánchez: «Notas sobre algunos fallos…», p. 425).

De tal manera, que mal podía pedirse una solución interpretativa que resolviera la cuadratura del círculo. Pero, en lugar de ello, el criterio judicial se limitó a optar por la interpretación más conservadora posible, privilegiando en todo su potencial los rasgos de escritura del procedimiento, así como soslayando los de oralidad. Tendencia objetable, como ya se señaló, porque el diseño procesal en nuestro ordenamiento jurídico debe responder, aparentemente sin excepciones, a la oralidad, con sus consiguientes manifestaciones de inmediación y concentración[93].

El resultado es que el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial es una suerte de juicio ordinario del Código de Procedimiento Civil, paradigma del proceso escrito que pretendió sustituirse a ultranza por el modelo oral, que es el consagrado constitucionalmente. Un juicio ordinario con dos pretendidas audiencias orales, que en realidad son actos con visos de oralidad con funciones muy modestas, dentro de un esquema general escrito. Veamos:

La audiencia conclusiva, que no es otra cosa que un acto de informes o conclusiones que, a la par de agregarse al proceso de forma escrita, se plantea resumidamente ante el juez. Pero que, al realizarse de forma distante de la emanación de la sentencia, no se ajusta a la exigencia de la concentración procesal. Y en cuanto a la audiencia preliminar, el tratamiento judicial que ha recibido la convirtió en una suerte de audiencia oral de puntos previos. Más precisamente, de algunos puntos previos.

Así las cosas, en la práctica, la Sala Político-Administrativa ha conducido en este punto a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a un régimen similar al que regulaba la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a reenviar al juicio ordinario (artículo 103) el procedimiento de tramitación de las demandas contra la República.

---

[93] Rasgos definidores de la oralidad. Puede verse, por ejemplo: Loutayf Ranea: ob. cit., pp. 723 y ss. Véase también, además de la bibliografía ya citada: Pérez-Ragone y Palomo Vélez: ob. cit., pp. 371-376 y 387.

No obstante, hay una diferencia importante. En el caso del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, cualquier asunto que se plantee en la audiencia preliminar, que además se realiza ante los jugados de sustanciación en el caso de los tribunales colegiados, es resuelto por el respectivo juez de una forma casuística y bajo su libre arbitrio, sin apego a reglas legales precisas[94]. En ese sentido, el juzgador podrá resolver en ese momento el punto planteado, diferir su solución[95], abrir una articulación probatoria[96], enviar la causa para su resolución a la Sala o Tribunal[97], o incluso varias de las anteriores[98], sin sujetarse a mayores pautas[99]. Ello, aparte de resultar bastante cuestionable desde el punto de vista de la seguridad jurídica, evidencia un notable desapego a la regla de que las formas procedimentales y procesales deben estar contenidas en un instrumento normativo, que además debe ser de rango legal como regla.

En resumen, el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial termina siendo un proceso escrito, fraccionado y carente de inmediación, al igual que el juicio ordinario del Código de Procedimiento Civil, al punto de que en líneas generales el primero se asemeja bastante al segundo, incluso en cuanto a las fases y a su orden consecutivo. Pero a su vez carece de las ventajas de una normativa pormenorizada, que ofrece un marco legal bastante claro al justiciable en cuanto al tema de la regulación, por ejemplo, de las cuestiones previas. Ello viene a ser sustituido por el parecer casuístico del juez, en cuanto a la fijación de las formas en que debe

---

94 *Cfr.* Celis: ob. cit., p. 121.

95 Recientes ejemplos pueden verse en las decisiones N.os 76, del 01-02-18; 667, del 30-10-19 y 96, del 12-03-20.

96 Véase, por ejemplo, las sents. N.os 6, del 30-01-19 y 382, del 04-07-19.

97 En ese orden de ideas, por ejemplo, las decisiones N.os 1167 y 1181, del 20-11-18; 45, del 11-07-19; 731, del 21-11-19 y 808, del 11-12-19.

98 Véanse recientemente sents. N.os 639, del 24-10-19 y 801, del 11-12-19.

99 Por ejemplo, la propia Sala Político-Administrativa ha tenido que revocar un auto de su Juzgado de Sustanciación mediante el cual ese último había decidido «renovar» una audiencia preliminar a la que no había asistido la parte actora (decisión N.º 462, del 17-07-19).

tener lugar la audiencia preliminar. Formas que en muchos casos, además, terminan desnaturalizando lo poco de oral que quedaba de ese acto.

Culminando, a lo anterior se añade que las decisiones del Juzgado de Sustanciación en la audiencia preliminar tienen –como regla general– apelación ante el Juzgado o Sala respectiva. De tal manera que hay que concluir que la búsqueda de la celeridad procesal, como desiderátum de la implantación de la oralidad[100], con sus consiguientes reglas de inmediación y concentración procesales, ha devenido totalmente nugatoria por obra de los criterios judiciales de la máxima instancia de la Justicia Administrativa.

[100] *Cfr.* Loutayf Ranea: ob. cit., pp. 732 y ss.

IV
Apuntes sobre el procedimiento breve en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Con especial referencia a las «reclamaciones contra las vías de hecho»*

Sumario: **1. Tipos de pretensiones que se tramitan por el procedimiento breve. La exclusión de las de «contenido patrimonial o indemnizatorio» 2. Particularidades de algunas causales de inadmisibilidad en las pretensiones de condena frente a las vía de hecho** *2.1. Caducidad de la acción 2.2. Inepta acumulación de pretensiones* **3. El Despacho subsanador 4. Admisión de la demanda, citación personal y presentación de informe 5. Tutela cautelar 6. La audiencia oral** *6.1. Oportunidad 6.2. Intervinientes 6.3. Contenido 6.4. Efectos de la incomparecencia de las partes 6.5. La desnaturalización de la audiencia oral por obra de la Sala Político-Administrativa* **7. La sentencia** *7.1. Oportunidad 7.2. Contenido 7.3. Breve referencia a la ejecución de la sentencia en el caso de la vía de hecho*

1. Tipos de pretensiones que se tramitan por el procedimiento breve. La exclusión de las de «contenido patrimonial o indemnizatorio»

De conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se tramitarán por el procedimiento breve, contenido en la sección Segunda, Capítulo II del

* Basado parcialmente en el subcapítulo IV.2. «El procedimiento breve en el caso de las vías de hecho», de nuestra obra: *La vía de hecho*…, pp. 200-233. Para esta oportunidad ha sido actualizado y ampliado, con el fin de ofrecer un panorama más general sobre el procedimiento breve en la Lojca.

Título iv, artículos al 65 al 74, las demandas relacionadas con: 1. Reclamos por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos; 2. vías de hecho y 3. abstención. En realidad, como hemos señalado en otra ocasión, se trata de pretensiones contenidas en demandas[1]. Pretensiones que en la mayoría de los casos serán de condena, a hacer frente a la omisión, demora o deficiencia en la prestación del servicio público (a prestar el servicio, a prestarlo oportunamente y a prestarlo con eficiencia frente a cada supuesto, respectivamente). O de no hacer frente a la vía de hecho, entendida esta como actuación material sin título jurídico. O de hacer frente a la «abstención», entiéndase, inactividad administrativa formal o material[2].

No obstante, de seguida, la parte final del mismo encabezamiento, dispone que ello será «… cuando no tengan contenido patrimonial o indemnizatorio…», complementando con el precepto en cuestión, *in fine*, al ordenar que: «La inclusión de peticiones de contenido patrimonial, no impedirá que el tribunal dé curso exclusivamente a las acciones mencionadas».

Ello obliga a intentar precisar qué es una demanda de «contenido patrimonial» conforme al referido texto legal, para así poder determinar (negativamente) qué tipo de pretensiones «no» son susceptibles de tramitarse por el procedimiento breve. En ese sentido, visto que ya se tuvo ocasión de realizar un aporte destinado al esclarecimiento del tal asunto (véase el Capítulo iii en esta obra), puede pasarse directamente a la conclusión de que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al referirse a las «demandas de contenido patrimonial», no está vinculando las pretensiones a la noción general de patrimonio, sino a algo más restringido. A saber, las «pretensiones de condena al pago de sumas de dinero

---

1 Torrealba Sánchez: «El acto administrativo…», pp. 123-133.

2 Se ha enfatizado recientemente respecto a este procedimiento, la importancia del análisis de su idoneidad para la tramitación de las diversas pretensiones frente a la inactividad administrativa: Urosa Maggi, Daniela: «Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en Venezuela. Veinte años después». En: Urosa Maggi, D. *et al*. (coords.): *Temas fundamentales de Derecho Público en homenaje a Jesús González Pérez*. Cidep-Aveda-Funeda. Caracas, 2020, edición Kindle, posición 13018.

y la reparación de daños y perjuicios originados por responsabilidad contractual o extracontractual de los órganos que ejercen el Poder Público» a que se refiere el artículo 9.4 *eiusdem*, supuesto competencial que desarrolla parcialmente el artículo 259 de la Carta Magna[3].

A su vez, la referida norma legal armoniza con la correspondiente exigencia formal del escrito libelar en cuanto a la indicación del fundamento del reclamo y su estimación «si lo que se pretende es la indemnización de daños y perjuicios», que establece el artículo 33.5 de la misma Ley.

Esa conclusión apunta entonces a entender que la conjunción «o» contenida en el artículo 65, al referirse al «contenido patrimonial o indemnizatorio» (como supuesto de exclusión de su trámite por el procedimiento breve) no es alternativa sino equivalente. Es decir, se refiere con dos términos distintos al mismo instituto[4], equiparando, a los efectos de la disposición, contenido patrimonial a contenido indemnizatorio[5].

---

[3] En el mismo sentido, se ha señalado que: «Con la Lojca 2010, la competencia en materia de demandas de contenido patrimonial, sea derivadas de responsabilidad contractual o extracontractual corresponde a todos los tribunales de la Jurisdicción distribuida solo conforme a criterios de cuantía», Brewer-Carías: «Introducción general…», p. 105.

[4] Esto es, conforme a la tercera acepción de la conjunción «o» del *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española, edición del tricententario, 2019: 3. conj. disyunt. Denota equivalencia, significando «o sea, o lo que es lo mismo»: El protagonista, o el personaje principal de la fábula, es Hércules.

[5] Valga aclarar que a los efectos de la referida disposición, pues no toda pretensión de condena al pago es por concepto de indemnización, toda vez que la misma podría limitarse a exigir el cumplimiento en especie de una obligación existente, y no la reparación de daños y perjuicios causados por lesión como consecuencia del incumplimiento obligacional. Téngase en cuenta que, si bien toda pretensión indemnizatoria es patrimonial, no toda demanda patrimonial tiene su causa en una pretendida indemnización. De allí que el artículo 259 constitucional se refiere a la competencia de los tribunales contencioso-administrativos para «condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración», pues no toda sentencia condenatoria a prestación de entrega de dinero es por concepto de indemnización. En igual sentido, véase el artículo 9.4 de la Lojca.

Bajo esas premisas, hay que concluir entonces que las demandas enunciadas en los referidos preceptos se tramitarán por el procedimiento breve, en tanto que las mismas se limiten a contener una pretensión de restablecimiento de la situación jurídica infringida consistente en la condena a una prestación de no hacer o deshacer, según el caso.

Mas si en el escrito libelar se acumula una pretensión de condena al pago de cantidades de dinero, que en el caso de las actuaciones materiales en la mayoría de las veces será por concepto de resarcimiento a consecuencia de los daños y perjuicios derivados de los efectos lesivos de tales actuaciones (contenido indemnizatorio), el procedimiento aplicable será el ya referido de las «demandas de contenido patrimonial», conforme a la tesis interpretativa sostenida en otra ocasión[6], y que aquí fue expuesta en capítulo anterior. Ello, sin menoscabo de reiterar en esta oportunidad, la muy discutible constitucionalidad de esta restricción legal, a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva[7].

Esclarecidos estos asuntos previos, resulta pertinente entrar a revisar someramente las causales de inadmisibilidad de la demanda establecidas en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con especial referencia a las que presentan ciertas peculiaridades en el caso de la vía de hecho.

---

6 Torrealba Sánchez: «Las demandas de contenido…», pp. 299-340.

7 *Cfr.* Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales…*, pp. 136-139. En similar sentido, entre otros: Urosa Maggi: «Tutela judicial…», posición 13110. No obstante, hay que señalar que, al menos en una ocasión, la máxima instancia jurisdiccional contencioso-administrativa ha impuesto una sentencia condenatoria a la Administración Pública al pago de una cantidad de dinero en un «recurso por abstención». Y curiosamente, para ello invocó precedentes de la Sala Constitucional, en cuanto a la amplitud que debía tener tal medio procesal en atención a las pautas constitucionales. Lamentablemente, la decisión, que es la N.º 1478, del 29-10-14, no es especialmente explícita y su dispositivo es contradictorio, al confirmar una sentencia de primera instancia que declaró el decaimiento de la pretensión para luego acoger lo pedido en esa última.

2. Particularidades de algunas causales de inadmisibilidad en las pretensiones de condena frente a las vía de hecho

El artículo 35 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece como causales de inadmisibilidad de la demanda contentiva de pretensiones procesales administrativas: 1. La caducidad de la acción; 2. la acumulación de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles; 3. el incumplimiento del procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, los estados, o contra los órganos o entes del Poder Público a los cuales la ley les atribuye tal prerrogativa; 4. no acompañar los documentos indispensables para verificar la admisibilidad; 5. existencia de cosa juzgada; 6. existencia de conceptos irrespetuosos; y 7. cuando la demanda sea contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la ley.

Analizar en detalle cada una de estas causales excede el tema objeto de esta investigación y se correspondería más bien con un estudio analítico del texto legal en cuestión, lo que no es nuestro propósito. En todo caso, de ello ha dado cuenta doctrina reciente[8]. De allí que solamente nos referiremos a algunas de ellas que presentan ciertas particularidades en el caso de la pretensión contra las vías de hecho. Específicamente la caducidad y la acumulación de pretensiones, lo que se hace a continuación.

2.1. Caducidad de la acción

Como ya se señaló, establece el artículo 32.1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como causal de inadmisibilidad de la demanda, la caducidad de la acción. En ese orden de ideas, para el caso de vías de hecho, el artículo 32.3 *eiusdem* dispone que el plazo para interponer

[8] Entre otros: Márquez Cabrera: ob. cit., pp. 47-60; Kiriakidis Longhi: «Las causas de no admitir…», pp. 93-113; Hernández-Mendible: «Las condiciones de admisibilidad…», pp. 267-304.

una pretensión contra estas será de 180 días continuos «… contados a partir de la materialización de aquéllas…».

En nuestra opinión, la solución legislativa es cuestionable a tal punto que amerita de una interpretación *pro actione* sobre la base del derecho a la tutela jurisdiccional y de la garantía del debido proceso, toda vez que el plazo para interponer la correspondiente pretensión debe contarse no desde la materialización o acaecimiento de la vía de hecho, sino a partir del conocimiento de esta por parte del afectado, pues no siempre ambos momentos coinciden (piénsese en el caso de que el afectado por la vía de hecho no se encuentre en el lugar donde la misma se produce al momento de su inicio).

De allí que la tesis interpretativa debe tender a soslayar la redacción literal del precepto y a plantear una lectura más acorde con el principio general de que los cómputos de los plazos de caducidad en el contencioso-administrativo comienzan a transcurrir a partir de la publicidad de las actuaciones administrativas, o bien, a partir de un momento en que puede presumirse que el particular está en conocimiento de las mismas, sobre la base de que se produzca la finalización de unos plazos legales predeterminados (caso de la inactividad).

Es esta, además, la solución en cuanto a la defensa frente a la vía de hecho que en materia contencioso-electoral incorpora el artículo 183 de la reformada la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia[9]. Ello, sin desmedro de considerar la tesis que sostiene que en el caso del acaecimiento

[9] Disposición que establece: «La demanda contencioso-electoral deberá intentarse en un plazo máximo de quince días hábiles contados a partir de que se produzca la publicidad del acto, si se trata de actos expresos; desde la oportunidad en que el interesado o interesada tenga conocimiento del hecho, en caso de actuaciones materiales o vías de hecho…». Nótese que en este dispositivo la Ley asimila actuaciones materiales a la vía de hecho. Esta solución legal era la propuesta por la doctrina, *cfr.* de Stéfano Pérez, Alfredo: *Las causales de inadmisibilidad del recurso contencioso-electoral*. TSJ. Caracas, 2008, pp. 160-162. En similar sentido: Pernía Reyes: ob. cit., p. 311.

de la actividad administrativa distinta a la formal, es decir, frente a inactividad y actuaciones materiales, no debe imponerse lapso de caducidad alguna. Posición que parte de sostener que ese instituto tiene sentido en la hipótesis de actos administrativos, no así en las demás[10].

2.2. Inepta acumulación de pretensiones

Siguiendo las orientaciones del Código de Procedimiento Civil, el artículo 35.2 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa prevé como causal de inadmisibilidad la acumulación en una misma demanda de pretensiones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles. Sin embargo, existen excepciones.

Así, por ejemplo, ya se señaló, el artículo 65 *eiusdem*, en su parte final, prevé como solución en el caso de la acumulación de pretensiones de condena a no hacer o deshacer conjuntamente con petitorios de indemnización por daños y perjuicios, la admisión de la demanda solo respecto a las primeras. Al respecto, advertimos previamente que, en nuestro criterio, siguiendo una interpretación conforme a la Constitución, sí resulta admisible la acumulación de tales pretensiones.

Así, por ejemplo, de condena a prestación de no hacer y deshacer (solicitando se ordene al órgano o ente que realizó la actuación material que deje de hacer y restituya la situación material al estado previo a la ocurrencia de la vía de hecho) con la condena al pago de tipo indemnizatorio por concepto de los daños causados por la actuación. Solo que en tal caso, el procedimiento aplicable no será el breve sino el de las demandas de contenido patrimonial[11].

---

[10] En la doctrina venezolana, véanse, por ejemplo: Carrillo Artiles: «Revisión crítica…», pp. 345-368; Briceño León, Humberto: «Inconstitucional extinción y caducidad de la acción y reclamos contra el silencio administrativo. Venezuela y el Derecho comparado». En: *Revista de Derecho Público*. N.os 153-154. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017, pp. 393-398.

[11] Véase el capítulo correspondiente a «Las demandas de contenido patrimonial». A reserva de que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia proceda

En cambio, somos de la opinión de que una pretensión constitutiva de nulidad de acto administrativo no es compatible con una pretensión de condena frente a una vía de hecho, por lo que en tal caso, la acumulación originaria de tales pretensiones respecto del mismo objeto determinaría su inadmisibilidad[12]. De igual manera, la acumulación de pretensiones declarativas (*v.g.*, el llamado «recurso de interpretación») no lucen compatibles con pretensiones respecto a la vía de hecho, o bien pretensiones de condena a actuación ante la inactividad del legitimado pasivo.

Nótese, sin embargo, que se trata más de la incompatibilidad lógica de la acumulación de múltiples pretensiones por la exclusión intrínseca de sus diversos petitorios, que de su inepta acumulación por corresponder procedimientos distintos para la sustanciación de cada una, pues, en este último caso, insistimos en que cabe considerar la posibilidad de que se tramite la demanda contentiva de diversas pretensiones por el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial.

Por último, si bien la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no contempla el tercer supuesto de inepta acumulación de pretensiones, a saber, la hipótesis atinente a que el conocimiento de cada una corresponda a tribunales distintos en razón de la materia (artículo 78 del Código de Procedimiento Civil), también ese caso de prohibición de acumulación de pretensiones resulta aplicable en razón, tanto de su necesidad lógica como en virtud de la aplicación supletoria de la ley adjetiva civil (artículo 31, encabezamiento, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción

---

a realizar en su oportunidad el examen de compatibilidad constitucional del artículo 65 de la Lojca. Entre tanto, en ocasiones ese órgano judicial, constatando que entre las pretensiones planteadas en una demanda calificada originariamente como «recurso por abstención» se encuentra una de condena pecuniaria, la Sala Político-Administrativa ha ordenado su trámite por el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial (sent. N.º 499, del 28-05-13).

12 Asunto distinto es que ante la eventualidad de que sobrevenidamente en el curso del juicio se evidencie la existencia de un acto administrativo previo, sea necesario incorporar a la controversia otro tipo de pretensiones.

Contencioso-Administrativa). La excepción a tal regla sería, en todo caso, lo que se conoce como el «fuero atrayente» de la Sala Político-Administrativa, en el sentido de que corresponde a esta conocer de diversas hipótesis de acumulación sucesiva de pretensiones por mandato legal expreso. Mandato hoy recogido en el artículo 23.17 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Revisadas someramente estas causales de inadmisibilidad[13], procede continuar con el análisis de las diversas fases del procedimiento breve. De allí que inmediatamente comentamos el tema del Despacho subsanador como medio de depuración de la causa previsto en la admisión de la demanda.

3. El Despacho subsanador[14]

Establece el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo siguiente:

> Admisión de la demanda
> Si el tribunal constata que el escrito no se encuentra incurso en los supuestos previstos en el artículo anterior y cumple con los requisitos del artículo 33, procederá a la admisión de la demanda, dentro de los tres días de despacho siguientes a su recibo. En caso contrario, o cuando el escrito resultase ambiguo o confuso, concederá al demandante tres días de despacho para su corrección indicándole los errores u omisiones que se hayan constatado.

---

[13] Tema aparte es la interpretación que la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha hecho, para el caso de las pretensiones frente a la inactividad administrativa (demandas por abstención) y reclamo frente a la deficiencia en la prestación del servicio público, del artículo 66 de la Lojca, creando una causal de inadmisibilidad adicional y fuertemente restrictiva del derecho de acceso a la jurisdicción. Sobre ese asunto puede verse, entre otros: Torrealba Sánchez: «Notas sobre algunos criterios…», pp. 213-216; Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo…*, pp. 82-86. Más recientemente: Urosa Maggi: «Tutela judicial…», posiciones 13601-13626.

[14] Puede verse también: Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales…*, pp. 91-101.

> Subsanados los errores, el tribunal decidirá sobre su admisibilidad dentro de los tres días de despacho siguientes. La decisión que inadmita la demanda será apelable libremente dentro de los tres días de despacho siguientes ante el tribunal de alzada, el cual deberá decidir con los elementos cursantes en autos dentro de los diez días de despacho siguientes a la recepción del expediente, la que admita será apelable en un solo efecto.

Respecto a este instituto procesal, cuyo origen ubica la doctrina en la legislación portuguesa de principios del siglo pasado y su continuación en la brasileña a partir de 1939[15], en líneas generales la doctrina le asigna una función mayor a la que se evidencia de la referida norma, la cual se limita a establecer para el Tribunal la potestad de ordenar la corrección de los defectos meramente formales del escrito libelar, mientras que el Despacho «saneador» o «regulador» tiene por fin la corrección de los vicios subsanables, incluyendo los atinentes a los presupuestos procesales[16].

De allí que en el caso de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se trata de una mera orden de subsanación de los defectos formales del libelo en lo que concierne a la inteligibilidad del mismo y a los recaudos indispensables para la admisión de la demanda. Mientras que el Despacho saneador como instituto procesal abstracto tiende a cumplir una función similar a la de la audiencia oral en el caso del procedimiento breve (artículo 70), y a la de la audiencia preliminar en el caso del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial (artículo 60)[17].

---

15 *Cfr.* Zepeda: ob. cit., p. 277. En el mismo sentido véase: Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal: ob. cit., p. 63

16 *Cfr.* Zepeda: ob. cit., pp. 277-279. Véase también: Berizonce: ob. cit., p. 242.

17 Al punto de señalarse que el Despacho saneador es un modo de saneamiento del proceso, y el otro es la audiencia preliminar (Zepeda: ob. cit., p. 278). Véase también: Berizonce: ob. cit., p. 247. Sobre el punto se volverá en el capítulo del procedimiento común. No obstante, por auto N.º 482, del 21-09-10, el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa ha empleado el instituto del Despacho subsanador para solicitar de oficio a un demandante que consigne la documentación que acredita su condición de representante de una persona jurídica, lo que se vincula con un tema de legitimidad procesal y, por tanto, se refiere más al saneamiento de un presupuesto procesal que a un defecto formal del escrito libelar.

Admitida la demanda, se haya producido o no la necesidad de la subsanación, procede entonces comentar brevemente la citación del demandado y la presentación de un informe en relación con la vía de hecho, lo que se hace de seguida.

4. Admisión de la demanda, citación personal y presentación de informe

Uno de los méritos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo constituye el haber instaurado como regla –aunque con excepciones que han sido superadas por la práctica judicial– la citación personal de la parte demandada, conforme lo dispone su artículo 37. Con ello se supera la técnica de la mera notificación a la Administración autora del acto y la citación por carteles a los demás interesados, establecida como regla general en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y continuada en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004.

De esa forma, se abandona una de las características del esquema del proceso administrativo que determinaban su orientación como proceso «objetivo» de un juicio a la legalidad, de difícil sustento constitucional y lógico, producto de la expresa intención del proyectista de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la regulación del procedimiento para la tramitación de los recursos de nulidad[18].

[18] La objetividad del diseño procesal se evidenciaba aún en el caso del recurso contencioso-administrativo de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, aun en contra de lo expuesto por el proyectista. *Cfr*. CSJ: «Presentación (Exposición de motivos) del Anteproyecto…», p. 508. Véanse los comentarios a esa regulación en la Locsj y la Lotsj de 2004, en: Torrealba Sánchez: «El acto administrativo…», pp. 144-149, así como la bibliografía allí citada. Sin embargo, el esquema de esas leyes persiste en la Lojca para el caso del procedimiento destinado a la tramitación de las pretensiones de nulidad contra actos administrativos, pretensiones de mera declaración atinentes a la interpretación de leyes y controversias administrativas (artículos 78 al 82), lo que resulta cuestionable. Véase también el capítulo sobre el procedimiento común y la demanda de nulidad en esta obra.

En el caso del procedimiento breve de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, admitida la demanda, conjuntamente con la citación de la parte demandada, el Tribunal debe requerir al demandado un informe sobre la causa de la(s) vía(s) de hecho, el cual deberá presentarse dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la citación (artículo 67)[19]. La no presentación oportuna de tal informe puede originar la imposición de multas al responsable del cumplimiento de tal carga procesal[20], así como la confesión ficta del demandado, salvo que se trate de la Administración Pública (artículo 67, primer aparte, *eiusdem*). Entiéndase, salvo que se trate de un ente con forma de Derecho público que ostente tal prerrogativa procesal.

Admitida la demanda, y solicitado el correspondiente informe a la parte demandada[21], la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

---

[19] Días de Despacho, en la terminología procesal venezolana (véase, entre otras la decisión de la Sala Político-Administrativa N.º 565, del 02-10-19). En realidad, es difícil entender cómo puede exponerse la «causa» de una vía de hecho, pues si esta existe, en principio no hay tal sino actuación legítima. Véase también al respecto: Pernía Reyes: ob. cit., p. 314. Curiosamente, el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa inicialmente adoptó como práctica la remisión de los autos a la Sala a los fines de que fuera esta la que requiera el informe a que se refiere el referido artículo 67, sobre la base de la relevancia del contenido del mismo (auto N.º 424, del 22-07-10, en el caso concreto, se trató de la causa de la abstención denunciada por los demandantes). No se encuentra razón alguna para tal proceder, si se considera que se trata de una solicitud de mera sustanciación, toda vez que la importancia o no del contenido del informe para la decisión del mérito de la causa será considerada por la Sala en la oportunidad respectiva (audiencia oral y posterior publicación de la sentencia). De allí que tal solución interpretativa no lucía cónsona con los principios de brevedad y economía procesales. En todo caso, tal criterio fue modificado, como se verá más adelante.

[20] La Sala Político-Administrativa ha entendido, contrariando la literalidad del precepto, que la presentación oportuna de ese informe queda suplida por la actuación en juicio de la Procuraduría General de la República (sent. N.º 716, del 19-07-16).

[21] Sobre el tema de la determinación del representante judicial del legitimado pasivo y del obligado a presentar el informe en las hipótesis en que pudieran no coincidir, se evidenciaron oscilaciones en los criterios de la Sala Político-Administrativa, reflejadas parcialmente en nuestro trabajo: «Notas sobre algunos criterios…», pp. 210-213. Respecto a punto puede verse también: Kiriakidis Longhi:

regula de manera especial el tema de las medidas cautelares en el procedimiento breve, por lo que resulta necesario formular algunos breves comentarios al respecto.

5. Tutela cautelar

En materia de medidas cautelares, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa incorpora los principios de la teoría general del proceso en cuanto a la existencia de un poder cautelar general del juez. No obstante, vista la curiosa redacción de la norma que se refiere a tal potestad en las Disposiciones Generales, vale la pena, partiendo de su transcripción literal, hacer un breve comentario al respecto, pues pretender profundizar en el punto excedería los límites de la presente investigación:

Artículo 4, único aparte: «El juez (…) contencioso-administrativo está investido de las más amplias potestades cautelares. A tales efectos podrá dictar, aún de oficio, las medidas preventivas que resulten adecuadas a la situación fáctica concreta, imponiendo órdenes de hacer o no hacer a los particulares, así como a los órganos y entes de la Administración Pública, según el caso concreto, en protección y continuidad sobre la prestación de los servicios públicos y en su correcta actividad administrativa».

No resulta especialmente novedoso el que se consagre el poder cautelar general del, juez, así como tampoco la expresa mención a la posibilidad de que se dicten medidas conservativas, y aun anticipativas positivas o negativas

---

El contencioso-administrativo…, pp. 100 y 101. Sin embargo, más recientemente el órgano judicial parece haber optado por ordenar la citación y la presentación del informe a la representación judicial que corresponda por mandato legal, y no al órgano cuya actividad o inactividad administrativa sea el objeto de la pretensión procesal correspondiente. Así, por ejemplo, véanse las decisiones N.os 370, del 05-04-16; 1188, del 03-11-16; 16, del 26-01-17; 1063, del 18-10-18 y 393, del 04-07-19. No obstante, hay otros casos en que ha actuado distinto, como en la decisión N.º 98, del 01-02-18, aunque en tal supuesto no queda muy claro si el Tribunal entendió que el legitimado pasivo ostentaba personalidad jurídica propia.

(órdenes de hacer y de no hacer), pues tales previsiones encuentran respaldo en las nociones generales de la teoría general del proceso, y en especial en el tema de las providencias cautelares[22]. No obstante, consideramos que las expresas referencias sí constituyen menciones afortunadas para evitar equívocos interpretativos basados en criterios procesales superados.

Lo que, en cambio, atrae más la atención es que el dispositivo transcrito enumere como los primordiales destinatarios de tales órdenes a los particulares, siendo que, en principio, es la actuación de la Administración la llamada en primer término a ser objeto de control preventivo a través de las medidas cautelares. Ello, tomando en cuenta que es ella a quien va principalmente dirigida la función jurisdiccional ejercida por los tribunales contencioso-administrativos, destinados a impartir tutela judicial efectiva al particular frente a los órganos del Poder Público, a la vez que a ejercer el control de la conformidad a Derecho de la actividad realizada por estos.

De allí que el orden lógico en la redacción era el contrario, a saber, enfatizar que el poder cautelar general en el proceso administrativo va dirigido como regla a la Administración (que en la mayoría de los casos será el legitimado pasivo de tal proceso), o bien emplear una redacción más neutra y señalar que las medidas cautelares van dirigidas a «las partes», con abstracción de sus destinatarios concretos.

La observación anterior podría considerarse como una mera objeción formal o de técnica legislativa –quizá hasta superflua–, de no ser porque la redacción de la parte final del precepto evidencia que no se trata de un

---

[22] Véase al respecto, entre otros: Calamandrei, Piero: *Providencias cautelares.* Editorial Bibliográfica Argentina. Trad. S. Sentís Melendo. Buenos Aires, 1984, pp. 56-61; Hernández-Mendible, Víctor Rafael: *La tutela judicial cautelar en el contencioso-administrativo*. Editores Vadell Hermanos. Valencia-Caracas, 1998, p. 23; Urosa Maggi: *Tutela judicial*…, pp. 384-410; Canova González: *Reflexiones para la reforma*…, pp. 279 y 280; Huergo Lora: *Las pretensiones*…, pp. 347-349. La consagración expresa de la posibilidad de medidas cautelares positivas es especialmente útil para lograr una adecuada tutela cautelar anticipativa frente a la vía de hecho.

mero desliz terminológico, sino más bien (más allá de la poca fortuna en el uso de los términos, que dificulta la comprensión de la disposición) de una tendencia en cuanto a entender que las medidas cautelares en el contencioso-administrativo están destinadas primariamente a la protección de intereses generales, a saber, la continuidad de los servicios públicos y la «correcta» actividad administrativa.

Ello queda corroborado de la lectura del artículo 104 *eiusdem*, el cual, si bien en su encabezamiento hace referencia a los requisitos exigidos para la procedencia de la tutela cautelar (presunción de buen derecho y peligro en la mora, así como la ponderación del interés general), en su primer aparte señala que el juez cuenta con tales poderes cautelares para proteger, en primer lugar, a la Administración Pública, en segundo término, a los ciudadanos, y por último, a los intereses públicos, así como para garantizar la tutela judicial efectiva y el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas[23].

Se trata de una concepción de la finalidad de las medidas cautelares en el proceso administrativo contraria a la lógica, puesto que parece olvidar que en ese ámbito jurisdiccional de inicio no hay igualdad en las partes, desde que la Administración cuenta con las prerrogativas de la autotutela declarativa y ejecutiva. De allí la importancia de la tutela cautelar en el contencioso-administrativo, la cual constituye nada más y nada menos que prácticamente la única defensa transitoria efectiva –aunque siempre *a posteriori*– del ciudadano frente a una Administración que dicta actos ejecutivos y ejecutorios, hasta tanto no logra su anulación en vía jurisdiccional[24].

---

[23] Establece la disposición: «El tribunal contará con los más amplios poderes cautelares para proteger a la Administración Pública, a los ciudadanos (…) a los intereses públicos y para garantizar la tutela judicial efectiva y el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas mientras dure el proceso».

[24] Sobre el punto remitimos también a las consideraciones expuestas en García de Enterría y Fernández: ob. cit., t. I, pp. 498-524 y 762-775, quienes caracterizan a la tutela cautelar en el contencioso-administrativo como «… contramedida con que los jueces deben contrabalancear el formidable privilegio de la autotutela por las Administraciones Públicas» (p. 524).

Por consiguiente, salvo casos excepcionales[25], no corresponderá a la Administración recurrir al juez para lograr sus cometidos, sino que serán los ciudadanos los que impetrarán la defensa judicial frente a la consumación de la actuación administrativa. Y, a su vez, será la tutela cautelar el medio más breve y eficaz de lograr tal tutela hasta tanto se logre una solución definitiva a la controversia. Solución que, precisamente por el hecho de que no se produce de forma inmediata sino que requiere de la previa celebración de un juicio, y de que entretanto rige la regla de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, exige la posibilidad de adopción de medidas cautelares idóneas para garantizar la tutela judicial del particular.

Téngase en cuenta, además, que las medidas cautelares son medio para garantizar la tutela judicial efectiva definitiva, por lo que las mismas no podrán tener por fin garantizar la continuidad de los servicios públicos ni proteger a la Administración Pública[26], sino procurar la existencia de una situación fáctica (bien sea a través de su mantenimiento –medidas conservativas– o de su creación anticipada –medidas innovativas–) susceptible

---

[25] En la mayoría de los supuestos, los órganos del Poder Público solicitarán tutela cautelar en los casos en que se trate de actuar directamente contra el patrimonio de su contraparte a través de las tradicionales medidas de embargo y secuestro preventivo, o bien prohibición de enajenar y gravar, mientras que si la actuación puede ser llevada a cabo sin necesidad de autorización judicial, la tutela cautelar es innecesaria para la defensa de los intereses públicos que ostenta la Administración. En ese sentido, señala LINARES BENZO, Gustavo: «El principio cardinal. La ejecutoriedad de los actos administrativos». En: *Anuario de Derecho Público*. N.º 1. Universidad Monteávila. Caracas, 2007, pp. 273 y 274, que la primera limitación a la ejecutoriedad de los actos administrativos se refiere a aquellos que ordenan el pago de cantidades de dinero a la Administración, y que esa «… interdicción de la ejecutoriedad sobre el patrimonio del administrado se extiende incluso a las medidas preventivas (artículo 296 COT) que también son de la exclusiva competencia del juez».

[26] Ello sin menoscabo de que el juez contencioso-administrativo debe ponderar el interés general al momento de considerar la adopción de medidas cautelares, y también al momento de dictar sentencia de fondo, lo que no implica en ningún caso que pueda decidir de otra forma que no sea conforme a Derecho.

de ser tutelada de forma efectiva en el fallo de mérito[27]. Cabe señalar, no obstante, que la mayoría de las medidas cautelares que ha acordado la Sala Político-Administrativa en la última década ha sido a petición de la Administración Pública, en virtud de la cuestionable competencia para conocer de las pretensiones de condena pecuniaria interpuestas por esta contra los particulares (artículos 9.9, 23.2, 24.2 y 25.2 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

En todo caso, aparte de la regulación general[28], la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa hace especial énfasis en el caso de la tutela cautelar en el procedimiento breve, al disponer en el artículo 69 que: «Admitida la demanda, el tribunal podrá de oficio o a instancia de parte, realizar las actuaciones que estime procedentes para constatar la situación denunciada y dictar medidas cautelares. La oposición a la medida cautelar será resuelta a la mayor brevedad». Se trata de una amplia iniciativa probatoria y cautelar que resulta especialmente idónea en el caso de la vía de hecho, en el cual la adopción oportuna de medidas preventivas se convierte en una necesidad general ante el acaecimiento de una situación fáctica lesiva a los derechos e intereses del particular. Situación que en muchos casos requiere, como ya se ha señalado, de providencias anticipativas al fallo de fondo que posibiliten al juez el cabal restablecimiento de la situación jurídica infringida por la actividad material de la Administración.

---

[27] El tema tiene una mayor trascendencia de la que apenas esbozamos en estas consideraciones, pues se vincula en última instancia con la necesaria separación entre el Poder Judicial y la Administración, cada una con sus funciones propias y finalidades diversas en el esquema constitucional. Una reflexión sobre el asunto a la luz de la confusa y peligrosa regulación de las potestades ¿cautelares? del juez agrario establecidas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y de la interpretación que de ella ha hecho la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia puede verse en: Herrera Orellana, Luis Alfonso: «¿*Good bye* a la separación entre Administración y Jurisdicción: a propósito de la sentencia de la Sala Constitucional N.º 962, de 9 mayo de 2006». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 108. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2006, pp. 235-249.

[28] Respecto a estas consideraciones, véase más recientemente en similar sentido crítico, lo expuesto en: Urosa Maggi: «Tutela judicial…», posiciones 13249-13395.

De igual forma, la referencia expresa a la resolución en el menor plazo posible de cualquier incidencia con relación al proceso cautelar permite la pronta resolución de las controversias que surjan en la misma garantizando la tutela judicial efectiva de las partes, incluyendo los terceros eventualmente afectados por la cautela.

Expuestas estas breves consideraciones, continuemos con la revisión de las diversas fases del procedimiento breve, específicamente, con la audiencia oral, dada su especial trascendencia.

6. La audiencia oral

Las audiencias contenidas en los diversos procedimientos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son los institutos que se regulan de forma más acorde con las tendencias del moderno Derecho Procesal[29]. No obstante, en el caso de la prevista en el procedimiento breve, esta audiencia oral resulta, en nuestra opinión, una suerte de combinación entre la audiencia preliminar o previa y la audiencia conclusiva en cuanto a su contenido y finalidades, establecidas en otros modelos adjetivos (y en la misma Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el procedimiento de las demandas patrimoniales) inspirados en el proceso oral por audiencias[30].

En ese sentido, respecto a la audiencia previa o preliminar, la audiencia oral –además de la finalidad conciliadora o mediadora a que se alude genéricamente el artículo 6 y específicamente el artículo 71 encabezamiento de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa–

---

[29] Tendencias recogidas en algunas Leyes venezolanas previas a la Lojca, como el Código Orgánico Procesal Penal, la Ley Orgánica Procesal del Trabajo y la reforma de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Véase, entre otros, sobre la audiencia preliminar en el proceso laboral, los comentarios de: Mora Díaz: ob. cit., pp. 52 y 53; Duque Corredor: ob. cit., pp. 169-172 y 191 y Carballo Mena: ob. cit., pp. 484-488.

[30] Véase capítulo iii de esta obra.

se asemeja en cuanto a sus múltiples finalidades, a saber, en primer término, procurar la conciliación de las partes. Y en caso de que esa última no resulte posible: i. la fijación del *thema decidendum* previa depuración de asuntos previos al mismo, estableciéndose con precisión las pretensiones y defensas invocadas; ii. la determinación de los hechos controvertidos y la exclusión del debate probatorio de los no controvertidos; y iii. la fijación de las pruebas admisibles por su pertinencia y relevancia[31].

Por otra parte, la audiencia oral bajo estudio también ostenta finalidades análogas a la audiencia de juicio o conclusiva. Ello es lógico, si se toma en cuenta que se trata de una única audiencia, en la cual entonces se conjuga la finalidad de depuración de la audiencia previa con la de oír los alegatos de las partes respecto al mérito, sobre la base de las pruebas practicadas, como antecedente inmediato de la emisión del fallo definitivo. Sin embargo, esta concentración en una audiencia de dos finalidades distintas en cierta forma desvirtúa las dos fases fundamentales que se dan en el proceso oral, a saber: la depuración de la causa de controversias respecto a las formalidades y a los presupuestos procesales, y la resolución del fondo a la luz de los alegatos atinentes al mérito y al debate probatorio surgido con ocasión de estos[32].

---

[31] Zepeda: ob. cit., pp. 280 y 281. Sin embargo, como ya se señaló, en el caso de la Lojca ciertos puntos previos ya deben haber sido objeto de resolución en el auto de admisión de la demanda, en el cual se examina la presencia de algunas causales de inadmisibilidad (artículo 35). En todo caso, vale recordar que el instituto de la audiencia preliminar está contenido en el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, y ostenta como finalidad esencial el saneamiento del proceso que incluye las funciones: conciliadora, saneadora, abreviadora y ordenadora (véase capítulo III de esta obra).

[32] No hay en el procedimiento breve un esquema bipartito propio del procedimiento oral, que contenga una fase o audiencia previa, ni tampoco una fase de instrucción preliminar, antes de la fase conclusiva y decisoria, como sí existe, por ejemplo, en el procedimiento oral regulado en los artículos 859 a 880 del Código de Procedimiento Civil o en la misma Lojca en el caso del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial (más allá de las inconsistencias que presenta este último y que fueron objeto de estudio en capítulo previo).

Bajo ese breve marco conceptual, veamos someramente la regulación específica que respecto a la audiencia oral se establece en el procedimiento breve, aplicable a las pretensiones contra la vía de hecho, la inactividad y la deficiente prestación de servicios públicos, que no incluyan condenas al pago de cantidades de dinero, en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

6.1. Oportunidad

Debe tener lugar dentro de los diez días de despacho siguientes al plazo fijado para la presentación del informe sobre la causa de la vía de hecho[33]. La disposición establece a la letra «… Recibido el informe o transcurrido el término para su presentación…» (artículo 70 encabezamiento), pero en virtud de la regla procesal que impone dejar transcurrir completamente un plazo para el inicio del siguiente, entendemos que para mayor seguridad jurídica la oportunidad de la audiencia debería fijarse «en todos los casos» transcurrido el plazo íntegro para la presentación del informe, con independencia del día específico en que este haya sido consignado en autos. Quedará a la jurisprudencia pronunciarse sobre el punto.

6.2. Intervinientes

Las partes (la persona afectada por la vía de hecho, el órgano o ente del cual emana la misma, que puede ser cualesquiera de los mencionados en los artículos 7, 9.3 y 9.10 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), los notificados (*v.g.*, aquellos órganos, entes o personas cuyo interés se evidencie de los autos) y demás legitimados a comparecer (aquellos que ostenten un interés jurídico actual, conforme a lo dispuesto en el artículo 29)[34].

---

[33] Como ya señaló, la redacción no es la más afortunada, pues, en realidad, o no habrá causa alguna por no haber vía de hecho, o de haber origen escrito de la misma, no se tratará de una vía de hecho.

[34] Respecto al interés jurídico actual, véase, entre otros lo expuesto en: TORREALBA SÁNCHEZ: *Problemas fundamentales…*, pp. 83-90. Más recientemente: UROSA MAGGI: «Tutela judicial…», posición 13231.

6.3. Contenido

De conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la audiencia oral «el tribunal oirá a los asistentes y propiciará la conciliación». Se trata entonces de un acto oral, que habrá de iniciarse con las alegaciones de las partes, de los órganos o entes cuya notificación haya ordenado el Tribunal, para luego proseguir con la iniciativa del juez a lograr la conciliación de las partes[35].

No obstante la omisión de la Ley, consideramos –en atención a la función «depuradora» de la audiencia oral a que antes se hizo referencia– que debe entenderse que es esta también la oportunidad para determinar con precisión el *thema decidendum* («oyendo a las partes, los notificados y demás interesados»), para lo cual el juez podrá resolver alegaciones previas formales –*v.g.*, alegatos con relación a la capacidad procesal, la capacidad de ser parte[36], el interés y cualidad[37], la falta de representación o ilegitimidad de los apoderados o representantes, entre otros.

---

[35] Sobre la conciliación en el Derecho Procesal Administrativo venezolano, véanse, entre otros: Badell Madrid: ob. cit., pp. 119-125; Blanco-Uribe Quintero: ob. cit., p. 18; Aguilar Camero: «La conciliación…», pp. 695-722; Galloti: ob. cit., pp. 233-252; Reverón Boulton: ob. cit., pp. 41-80.

[36] La capacidad de ser parte en el contencioso-administrativo es bastante amplia, conforme lo establece el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa –aunque la norma se titule capacidad procesal parece más bien referirse a la capacidad de ser parte–, siguiendo las orientaciones del artículo 139 del Código de Procedimiento Civil. Esta institución es distinta de la capacidad de ser parte en un proceso concreto, legitimación o cualidad, la cual la ostenta en líneas generales quien afirme tener un interés jurídico actual, según dispone el artículo 29 de la Lojca (en análogos términos de los contenidos en el artículo 16 del Código de Procedimiento Civil). En nuestro criterio se trata de una afortunada disposición legal, que remite el tema de la legitimación a los principios de la teoría general del proceso, confirmando que el contencioso-administrativo es Derecho Procesal Administrativo, abandonando el innecesariamente complicado tratamiento procesal de la falta del interés legítimo, personal y directo como causal de inadmisibilidad, hasta ahora tradicional de nuestro contencioso-administrativo, y que en la mayoría de los casos terminó convirtiéndose en un obstáculo para lograr un pronunciamiento sobre el

No lograda la conciliación, proseguirá la audiencia, para lo cual el juez, luego de la fijación de los términos de la controversia «… admitirá las pruebas, el mismo día o el siguiente, ordenando la evacuación de las que así lo requieran». No lo señala expresamente la disposición, pero es evidente que aquí opera también la función «abreviadora» de la audiencia, pues, así como habrán de fijarse las pretensiones, también lo serán los hechos controvertidos, excluyendo los no discutidos.

Establecido así el objeto de la prueba, procederá entonces la admisión de las mismas (o su eventual inadmisión, por resultar manifiestamente ilegales, impertinentes o inconducentes[38], por aplicación analógica del

---

mérito de la controversia, en detrimento del ejercicio cabal del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. Sobre el punto puede consultarse: Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso*…, pp. 140-166, así como la bibliografía allí citada. Más recientemente, puede verse: Brewer-Carías: «Introducción general…», pp. 64-66 y 122-131. En relación con los criterios tradicionales en el contencioso-administrativo en materia de legitimación, y respecto a la expresión «interés jurídico actual» véase: Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales*…, pp. 83-90.

37 Siguiendo con el mismo instituto, cabe señalar que la doctrina incluye la legitimación en la causa o cualidad como punto a resolver en la audiencia preliminar (Zepeda: ob. cit., p. 282), lo cual es un punto controversial, pues dependerá de si se la entiende como un presupuesto procesal o un presupuesto para la estimación de la pretensión en la sentencia de mérito (*cfr.* entre otros, en nuestra doctrina procesal: Loreto: ob. cit., pp. 177-231, y en la doctrina española: Montero Aroca: ob. cit., *in totum*). Más recientemente retoma el punto en la doctrina venezolana: Aguilar Camero, Ramón Alfredo: *Estudio sobre la proponibilidad de la cuestión previa de falta de cualidad*. Funeda. Caracas, 2013. Lo cierto es que en la Lojca la falta de legitimación o cualidad no aparece como supuesto expreso de inadmisibilidad de la pretensión, a diferencia de la regulación de la Locsj (artículo 124.1), y en el procedimiento breve, no se prevé expresamente que haya un examen previo de los presupuestos procesales en la audiencia oral, sino que finalizada esta, la sentencia se publicará dentro de los cinco días de despacho siguientes (artículo 71, único aparte), por lo que tiene poca incidencia práctica en este procedimiento la referida controversia doctrinal.

38 Los términos de ilegalidad e impertinencia como causas de inadmisibilidad de los medios probatorios promovidos ya encontraban respaldo legal en el artículo 398 del Código de Procedimiento Civil. En cuanto a la conducencia, a la misma se refiere

contenido del artículo 62, segundo aparte, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), y su evacuación, caso de ser necesaria dependiendo del tipo de medio de que se trate, en atención a la función «ordenadora» de la audiencia.

6.4. Efectos de la incomparecencia de las partes

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 70, único aparte, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la falta de comparecencia del demandante a la audiencia oral determina que se entienda desistida la demanda, salvo que alguno de los citados o notificados a la audiencia manifiesten su interés en la resolución del asunto. En nuestra opinión, se trata más de una perención especial que de un desistimiento propiamente dicho, toda vez que la terminación del proceso se produce como consecuencia del incumplimiento de una carga procesal[39].

No obstante, la Ley no establece consecuencia alguna para la inasistencia del demandado, por lo que surgen varias interrogantes, entre otras: ¿Puede entenderse que hay confesión ficta, en los casos en que esta opera? La respuesta parece negativa toda vez que la posibilidad de confesión está prevista es en el caso de la falta de remisión del informe a que se refiere el artículo 67 *eiusdem*[40].

---

el artículo 395, único aparte, *eiusdem*, en cuanto a la libertad de medios probatorios («… Pueden también las partes valerse de cualquier otro medio de prueba no prohibido expresamente por la Ley, y que consideren conducente a la demostración de sus pretensiones»). Sobre este punto véase la doctrina citada en el capítulo III de esta obra.

[39] Reiteramos nuestra posición ya expuesta en Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso*…, p. 219. Cabe señalar que el desistimiento es una declaración de voluntad de renunciar o abandonar la pretensión (Rengel-Romberg: *Tratado*…, vol. II, p. 351), mientras que la perención es la extinción del proceso por inactividad procesal de las partes, no es un acto, opera de pleno derecho (ibíd., pp. 372-380).

[40] En similar sentido véase recientemente: Silva Bocaney, José Gregorio: «De la supletoriedad y la analogía en el contencioso-administrativo». En: Urosa Maggi, D. *et al*. (coords.): *Temas fundamentales de Derecho Público en homenaje a Jesús González Pérez*. Cidep-Aveda-Funeda. Caracas, 2020, edición Kindle, posiciones 11582 y 11588-11600.

En todo caso, ante el vacío legal en este aspectos del procedimiento breve[41], otra opción es acudir a la analogía y aplicar el artículo 60 *in fine* de la misma Ley, aplicable al procedimiento de las demandas de contenido patrimonial pero supletorio a los restantes de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y entender que «… la causa seguirá su curso».

Sin embargo, tal solución encuentra como obstáculo que, a diferencia del procedimiento de las demandas de contenido patrimonial, en el cual hay audiencia preliminar y audiencia conclusiva (artículos 59 y 63 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), en el procedimiento breve luego de la audiencia oral lo que procede es dictar la sentencia. Es decir, no hay posteriores oportunidades para que el demandado comparezca a juicio, con lo que se trata de distintos diseños procesales que hacen cuestionable acudir a la analogía.

Ahora bien, más allá de la solución de Derecho positivo, se plantea un asunto de mayor complejidad. ¿Será posible celebrar una audiencia oral con la sola presencia de una de las partes, habida cuenta de la dificultad para lograr las funciones conciliadora, saneadora, abreviadora y ordenadora que esta tiene y a las cuales se ha hecho referencia? A lo que cabe agregar que la audiencia oral del procedimiento breve de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dada su especial conformación legal, participa también de las finalidades propias de la audiencia conclusiva en cuanto a la evacuación de las pruebas.

Dado que seguir con un proceso en el cual hay una serie de aspectos de especial trascendencia que no han sido abordados ni mucho menos resueltos en una oportunidad inmediatamente previa a la sentencia de mérito, debía quedar a la jurisprudencia resolver el punto. Labor en la que debió ponderarse la importancia de contar con los sujetos procesales en

[41] Advertido por la doctrina, véase Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», p. 209.

un acto de tanta significación, con las necesidades de garantizar los principios de celeridad y brevedad en la tramitación del juicio, sin que el impulso del mismo quede sujeto a la sola voluntad de la parte demandada[42]. No obstante, de seguida, se verá la cuestionable labor interpretativa que en este asunto llevó a cabo la máxima instancia de la Justicia Administrativa.

6.5. La desnaturalización de la audiencia oral por obra de la Sala Político-Administrativa

Todo lo expuesto en el anterior subepígrafe respecto a la audiencia oral, fue parcialmente modificado por la Sala Político-Administrativa, en un ejercicio cuasilegislativo –y por tanto, de muy cuestionable constitucionalidad– que terminó desnaturalizando en buena parte el principio de oralidad que imperaba en el procedimiento breve, y que debía presidir a todos los procedimientos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Nos referimos a la decisión N.º 1177, del 24-11-10, criterio consolidado en la actividad jurisdiccional de los tribunales contencioso-administrativos, el cual se analizó en previa ocasión[43].

Por tanto, baste con señalar sus lineamientos y algunas de las consecuencias que ha producido.

La decisión en cuestión, con el pretexto de garantizar justamente la brevedad en el procedimiento breve, estableció que este debe llevarse a cabo directamente ante la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, prescindiendo de las actuaciones usuales del Juzgado de Sustanciación (admisión de la demanda, de las pruebas, entre otras). Pero

---

[42] En ese mismo sentido, la doctrina se formula la siguiente interrogante: «Esto lleva a preguntarse qué utilidad tiene la audiencia preliminar (en el caso del procedimiento breve la audiencia oral) si la parte demandada no asiste y no le aporta al órgano jurisdiccional, los argumentos de hecho o de derecho, a los fines de sanear el proceso, de precisar el objeto de la controversia y de preparar la audiencia conclusiva» (paréntesis añadido) (ibíd., p. 204).

[43] Torrealba Sánchez: «Oralidad y pruebas…», pp. 229-239. Véase también: Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo…*, pp. 101-105.

seguidamente, en una suerte de ejercicio lingüístico «performativo», señala que únicamente intervendrá ese último: «… en aquellos casos en que los asistentes a la audiencia, si así lo consideran pertinente, presenten sus pruebas y las mismas por su naturaleza, necesiten ser evacuadas».

Para añadir inmediatamente, que: «… concluye la Sala, que los recursos por abstención o carencia[44] deben tramitarse directamente por ante esta Sala Político-Administrativa y solo se remitirá el expediente al Juzgado de Sustanciación en caso de ser necesaria la evacuación de alguna prueba, asegurándose así la celeridad que quiso el legislador incorporar a ese especial procedimiento».

En otros términos, a partir de esa decisión, cada vez que en la audiencia oral de un procedimiento breve de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa llevado a cabo ante los Tribunales colegiados contencioso-administrativos, llegado el momento probatorio, alguna de las partes manifiesta su intención de promover probanzas, la audiencia culmina. Y el proceso continuará, en los días posteriores, ante los Juzgados de Sustanciación.

El resultado ha sido, para el caso de la tramitación del procedimiento breve en los Tribunales colegiados, que el principio de oralidad ha quedado desterrado, al perderse tanto la inmediación como la concentración procesales, rasgos que identifican al proceso por audiencias[45]. No otra cosa

---

[44] Aunque la decisión se refiere al «recurso por abstención o carencia», el criterio en cuestión se viene aplicando para la tramitación de todas las pretensiones que deben encauzarse a través del procedimiento breve de la Lojca.

[45] Y es que: «La oralidad no se centra en el empleo de la palabra hablada en el proceso judicial, sino que su característica más resaltante y la que le otorga al proceso oral su razón de ser, es la concentración de la sustanciación de la causa en una audiencia única o en el menor número posible de audiencias próximas, evitando la presencia de incidencias procesales que atenten contra la concentración y la inmediación, ya se trate de cuestiones previas, pero sobre todo, de aquellas que surjan durante la práctica de la prueba» (ibíd., p. 235).

puede concluirse de la ruptura en la continuidad en la audiencia, justamente en las actuaciones procesales en que más se justifica la oralidad, que son las probatorias[46]. Actuaciones que, a diferencia de lo que se intenta sugerir en la redacción del texto de la decisión, no son facultativas para las partes, sino cargas procesales en sentido estricto.

Por ende, el que sean los Juzgados de Sustanciación los órganos que tramitarán las fases probatorias en el procedimiento breve en el caso de los Tribunales colegiados, y que además lo hacen por escrito, esto es, guiándose por las reglas del procedimiento ordinario del Código de Procedimiento Civil, implica que la audiencia oral ha dejado de tener su sentido original, y se convierte en una suerte de audiencia previa o preliminar. Pero la inmediación y la concentración procesales pasan a ser sustituidas por los principios contrarios (mediación y fraccionamiento), precisamente en la fase que realmente caracteriza a un proceso judicial como oral o escrito[47].

Cabe señalar que la decisión en cuestión no aclaró qué sucedía luego de la tramitación de las fases probatorias (oposición, admisión y evacuación) ante el correspondiente Juzgado de Sustanciación. Y el punto es importante, porque en el diseño procesal legislativo, desnaturalizado a partir de

---

[46] Toda vez que: «… es precisamente en la fase de pruebas en la que el procedimiento oral adquiere su razón de ser, al resolverse en presencia de las partes y ante la intervención del juez el tema fáctico, al someterse al debate probatorio las afirmaciones de hecho y al practicarse los medios de prueba tendientes a demostrar cada una de tales aseveraciones frente al control y contradicción de la contraparte y bajo la dirección directa e inmediata del tercero imparcial» (ibíd., pp. 235 y 236). Sobre las pruebas en la audiencia oral del procedimiento breve, puede verse también: Silva Bocaney: «Anotaciones sobre las pruebas en el proceso administrativo», p. 392, y del mismo autor: «Anotaciones sobre las pruebas en el proceso administrativo (ii)», pp. 510 y 511.

[47] Ello al tomarse en cuenta que: «… si en una audiencia oral la práctica de las pruebas determina la suspensión del acto en espera de que las probanzas sean llevadas a cabo por un juez distinto a aquél o aquellos que están presidiendo la audiencia, se desnaturaliza la esencia de esta última, al perderse los principios de concentración e inmediación» (ibíd., p. 236).

la sentencia en cuestión, a la audiencia oral sigue «inmediatamente» la emanación de la decisión, como se verá en el siguiente epígrafe. Así las cosas, la sentencia dejaba en una suerte de limbo el devenir del íter procesal luego de evacuadas las pruebas.

El asunto fue, si se quiere, aclarado por la práctica judicial, en el sentido de que, culminada la fase de pruebas, tiene lugar la presentación de informes por escrito en un plazo fijado por el Tribunal colegiado. Ello, por supuesto, sin que tal proceder tenga basamento legal, y contrariando –una vez más–, tanto la naturaleza oral que debía tener el procedimiento breve como la propia literalidad de los preceptos normativos.

Puede verse cómo ha sido la actividad judicial la que ha puesto el mayor obstáculo para que el procedimiento breve cumpliera mínimamente sus cometidos constitucionales y legales[48]. Algo similar, pero más casuístico, ha sucedido con la llamada a juicio de los consejos comunales, que ha resultado una forma bastante eficaz de entorpecer aún más, si se quiere, la tramitación de ese proceso. Baste en esta ocasión con señalar que es criterio de la Sala Constitucional, que de no lograrse las notificaciones personales de los representantes de tales entidades, en el caso de los reclamos por la prestación de los servicios públicos, se corre el riesgo de una reposición, incluso en segunda instancia[49].

---

[48] Los primeros atisbos de la desnaturalización del procedimiento breve se evidenciaron prontamente. Véase: Torrealba Sánchez: *La vía de hecho*…, pp. 234-238. Más recientemente: Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Vía de hecho e in-Justicia Administrativa. Comentarios al caso Inversiones Jullraff C. A. contra Instituto Autónomo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Iacfanb)». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 13. Universidad Monteávila. Caracas, 2018, pp. 255-260.

[49] Sentencia de la Sala Constitucional N.º 1347, del 29-10-15. Sobre el punto véase también: Reverón Boulton, Carlos: «La inconstitucional intervención de los Consejos Comunales en el contencioso de los servicios públicos». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 13. Universidad Monteávila. Caracas, 2018, pp. 162-167.

Realizado el debate procesal, resta para concluir el juicio la emanación de la sentencia, la cual pasa a comentarse en el siguiente epígrafe.

7. La sentencia

7.1. Oportunidad

La sentencia debe publicarse dentro de los cinco días de despacho siguientes a la conclusión de la audiencia oral (artículo 72, único aparte), lo que parece indicar que se encuentran claramente deslindadas la audiencia oral de la decisión. Por tanto, no se da en este supuesto con todo énfasis el principio de concentración procesal ni el de oralidad, pues luce obvio que la decisión habrá de ser escrita para publicarse. De igual modo, en este caso todo el fallo se dicta luego de la audiencia, y no como sucede en otros casos, que se adelanta la dispositiva al final de la audiencia para luego complementarse con el texto íntegro[50].

En todo caso, esas consideraciones valdrán para el supuesto de la tramitación de las pretensiones por el procedimiento breve ante los juzgados contencioso-administrativos unipersonales, en atención al criterio judicial expuesto previamente, mediante el cual se desnaturalizó el trámite de la audiencia oral ante tribunales colegiados.

7.2. Contenido

El contenido de la sentencia es referido de forma especialmente lacónica en los artículos 74.1 y 74.3 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-

[50] Hay que reiterar que, en el caso del procedimiento breve, los dos momentos fundamentales del proceso por audiencias, a saber, la preparación (audiencia preliminar) y la decisión (audiencia conclusiva, final o definitiva), se reducían a uno, pues la fase preparatoria no debía diferenciarse de la de pruebas y conclusiones, sino que viene inmediatamente después de la citación y la recepción del informe y precede inmediatamente a la sentencia. Se trataba de una audiencia especialmente concentrada. Sobre estas dos fases véase también: Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», pp. 178, 193 y 194. No obstante, hay que tener en cuenta la modificación procedimental instaurada por la Sala Político-Administrativa comentada en el subepígrafe inmediatamente anterior.

Administrativa, que se refieren a las medidas inmediatas necesarias para restablecer la situación jurídica infringida y a la imposición de las sanciones a que haya lugar[51]. En esto el legislador es consecuente con su decisión de separar las pretensiones de condena al pago de sumas de dinero de las pretensiones de no hacer o deshacer frente a la vía de hecho, siendo que son estas últimas las que pueden tramitarse por el procedimiento breve. De allí que cabe interpretar –más allá de lo cuestionable de la solución legislativa– que dentro de estas medidas restablecedoras no están las de contenido indemnizatorio[52], pues, en tal caso, el procedimiento a aplicar es el que regula las demandas de contenido patrimonial.

7.3. Breve referencia a la ejecución de la sentencia en el caso de la vía de hecho[53]

Como ya se señaló en el epígrafe precedente, el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa enumera expresamente los mandatos que puede contener el dispositivo de una sentencia que declara procedente la pretensión frente a una vía de hecho tramitada por el procedimiento breve. Interesa en esta oportunidad destacar que las medidas restablecedoras a que se refiere el numeral 1 del referido dispositivo se concretarán en una condena a prestación de no hacer (y eventualmente deshacer), cuya ejecución forzada encuentra expresa previsión en los numerales 3 y 4 del artículo 110 *eiusdem*.

---

[51] Se entiende que se refiere a las sanciones por la falta de presentación o presentación tardía del informe a que se refiere el artículo 67 de la Lojca (Pernía Reyes: ob. cit., p. 315; Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo…*, p. 106).

[52] Se trata, insistiendo una vez más, de un franco retroceso, hasta de la situación existente durante la vigencia de la Locsj y de la Lotsj de 2004, que sí permitían la acumulación de pretensiones de diversa índole y por tanto la coexistencia de sentencias constitutivas y de condena, inclusive al pago de sumas de dinero (artículos 131 y 21, 17º aparte, respectivamente).

[53] El asunto será retomado con mayor detalle en el capítulo correspondiente de esta obra. Puede verse también: Urosa Maggi: «Tutela judicial…», posiciones 13395-13577.

En el caso de una condena a prestación de no hacer, la parquedad legislativa raya en el silencio, pues se limita a señalar que en tal caso «… el tribunal ordenará el cumplimiento de dicha obligación» (artículo 110.4). Ante tal regulación[54], cabe aplicar los principios de sustitución ejecutiva a que se hará referencia en capítulo posterior.

En cuanto a la condena a prestación a deshacer los resultados materiales de la vía de hecho (que en definitiva es una condena a hacer), la Ley la regula de manera más detallada en el artículo 110.3 en estos términos:

> Cuando en la sentencia se hubiere condenado al cumplimiento de una obligación de hacer, el tribunal fijará un lapso de 30 días consecutivos para que la parte condenada cumpla. Si no fuese cumplida, el tribunal procederá a ejecutar la sentencia. A estos fines, se trasladará a la oficina correspondiente y requerirá su cumplimiento. Si a pesar de este requerimiento la obligación no fuese cumplida, el tribunal hará que la obligación se cumpla. Cuando por la naturaleza de la obligación, no fuere posible su ejecución en la misma forma como fue contraída, el tribunal podrá estimar su valor conforme a lo previsto en este artículo y proceder a su ejecución como si se tratase de cantidades de dinero.

---

[54] Que en todo caso es mejor a la contenida en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (cuya última reforma fue publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6015 extraordinario, del 28-12-10), la cual dispone en el artículo 158.4 que, ante el incumplimiento de una obligación de no hacer, la ejecución forzada consiste en el cumplimiento por equivalente (resarcimiento de daños y perjuicios), solución de dudosa constitucionalidad, toda vez que el cumplimiento por equivalente constituye la última opción, aplicable solo en caso de imposibilidad material de lograr el cumplimiento en especie o *in natura*, como acertadamente regulan para el caso de la condena a prestación de hacer los artículos 159.3 de la misma Ley Orgánica del Poder Público Municipal y 110.3 de la Lojca. Sobre esta regulación de la ejecución forzosa de las obligaciones de no hacer en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se ha señalado que: «… no se trata, en sentido estricto, de un medio de ejecución forzosa, sino únicamente de un modo de resarcimiento económico ante el desacato de la parte condenada» Urosa Maggi: «De la actuación del municipio…», p. 514. Véase también al respecto la siguiente nota al pie.

Se trata de un dispositivo bastante semejante al contenido en el artículo 159.3 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, pero con omisiones importantes en su redacción, en cuanto a no contemplar expresamente el poder de sustitución del juez en la Administración condenada y remisa al cumplimiento[55]. Sin embargo, a pesar del inexplicable retroceso en la redacción, que solo puede imputarse a un legislador timorato, una interpretación conforme a la Constitución impone admitir el poder de sustitución ejecutiva del juez contencioso-administrativo en la Administración (máxime cuando previamente se le han concedido reiteradas oportunidades al ente u órgano perdidoso para dar cumplimiento voluntario). Ello, en atención al derecho a la tutela jurisdiccional (artículo 26 constitucional) y a la potestad que ostentan todos los órganos del Poder Judicial de ejecutar y hacer ejecutar sus sentencias (artículo 253, *in fine*).

En el caso de acumulación de pretensiones de no hacer o deshacer con pretensiones de dar cantidades de dinero como resarcimiento ante los daños y perjuicios causados por la vía de hecho, la ejecución forzosa comprende entonces la orden de inclusión de la orden de pago en las correspondientes partidas presupuestarias (artículo 110.1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Adicionalmente, ante el reiterado incumplimiento por parte de la Administración perdidosa, se reenvía expresamente al Código de Procedimiento Civil, es decir, se prevé la posibilidad de embargo ejecutivo. Ello, a diferencia de la omisión en que incurre el artículo 100.1 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 2016, al no contemplar la posibilidad de embargo ejecutivo. En todo caso, en nuestro criterio, y en atención a los razonamientos

[55] El artículo 159.3 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se refiere dos veces a tal poder de sustitución ejecutiva: «Si ella no fuere cumplida, el Tribunal a petición de parte, procederá él mismo a ejecutar la sentencia (…) Si a pesar de este requerimiento la obligación no fuere cumplida, entonces el tribunal sustituirá al ente municipal y hará que la obligación de hacer sea cumplida».

ya expuestos previamente, tal solución normativa se impone en «todos» los casos aun ante la laguna legal –o inclusive ante disposición legal en contrario– por expresos mandatos constitucionales[56].

[56] Contrariamente al criterio establecido por la Sala Constitucional en sent. N.º 1582, del 22-10-08.

V
El procedimiento común y la demanda de nulidad de actos administrativos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

Sumario: **Introducción. La ineludible impronta francesa en las regulaciones iberoamericanas de las pretensiones de nulidad de actos administrativos y, por tanto, en el ordenamiento procesal administrativo venezolano 1. Rasgos primordiales del contencioso-administrativo de anulación francés a partir del Código de Justicia Administrativa de 2000** *1.1. En cuanto a la naturaleza revisora del contencioso 1.2. Respecto al carácter objetivo 1.3. En lo atinente a los poderes del juez, cautelares y definitivos* **2. La demanda de nulidad de actos administrativos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa venezolana** *2.1. Antecedentes inmediatos 2.2. Su ubicación en el «procedimiento común» 2.3. Principales –y limitadas– innovaciones en cuanto a la admisión, los antecedentes administrativos, las notificaciones-citaciones, la audiencia de juicio y la etapa probatoria* 2.3.1. Presentación de la demanda 2.3.2. Admisión y citaciones 2.3.3. Solicitud y recepción de los antecedentes administrativos 2.3.4. Audiencia de juicio 2.3.5. Lapsos de pruebas 2.3.6. Informes 2.3.7. Tutela cautelar 2.3.8. Sentencia definitiva **3. Problemas primordiales que plantea el régimen de la demanda de nulidad de actos administrativos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y sus puntos de vinculación con el contencioso de anulación francés. Pretensiones y sentencias** *3.1. Acumulación de pretensiones de anulación con otras de condena: «Exceso de poder-Plena jurisdicción». ¿Regreso parcial*

* Una primera versión de este trabajo, intitulada: «Aproximación comparativa entre el contencioso-administrativo de anulación en Francia y la demanda de nulidad de actos administrativos en Venezuela», se destinó a la *Revista Internacional de Derecho Público*. Universidad de Monterrey. México (en prensa).

del recurso paralelo? 3.2. La sentencia 3.2.1. Carencia de regulación de sus potenciales mandatos. Alcance de la potestad de sustitución declarativa. El exceso de poder y el «juicio al acto». La posible matización de la dicotomía nulidad absoluta-relativa y los consiguientes efectos *ex tunc* o *ex nunc*, inspirada tanto en la situación actual en Francia como en el marco regulatorio venezolano 3.2.2. Ausencia de regulación de su ejecución forzada. Alcance de la potestad de sustitución ejecutiva. Remisión a la teoría general del proceso **Conclusiones**

Introducción. La ineludible impronta francesa en las regulaciones iberoamericanas de las pretensiones de nulidad de actos administrativos y, por tanto, en el ordenamiento procesal administrativo venezolano

Es un hecho indiscutible que el contencioso-administrativo francés ha sido factor determinante en el origen y evolución del Derecho Procesal Administrativo iberoamericano[1]. Y no podía ser de otra manera, si se considera que

[1] *Cfr.* en lengua castellana, por ejemplo, los diversos trabajos de Eduardo García de Enterría, especialmente: *Las transformaciones de la justicia administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma*? Thomson-Civitas. Navarra, 2007, pp. 55-61. Véase también, entre otros: Ortiz-Álvarez, Luis: «El contencioso-administrativo francés y su incesante renovación (Crisis y grandes reformas de un paradigma. De la Revolución Francesa al nuevo "*Code de Justice Administrative*" del año 2000». En: *Revista de Derecho Administrativo*. N.º 16. Editorial Sherwood. Caracas, 2003, p. 211; Urdaneta Troconis, Gustavo: «En torno al contencioso-administrativo francés: reflexiones ante una posible reforma». En: *SUMMA homenaje a la Procuraduría General de la República 135º Aniversario*. Caracas, 1998, pp. 915-942. Y dentro del contencioso francés, la proyección ha sido especialmente respecto al contencioso de anulación. De allí que se señala que la invención del recurso por exceso de poder ha sido una obra de alcance mundial (Esteban, Elisabeth y Philippe Esteban: «El concepto de exceso de poder en el Derecho Administrativo francés: Apología y decadencia de un mito jurídico-lingüístico». En: *Revista de Llengua i Dret*. N.º 47. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 2007, p. 17. Lo que sí luce más complejo es determinar el alcance concreto y modalidades de esa influencia en cada ordenamiento, al igual que nos parece discutible afirmar –sin matizaciones– que el recurso por exceso

ese país es la cuna tanto del Contencioso-Administrativo como del Derecho Administrativo sustantivo, partiendo de las instituciones surgidas de la Revolución francesa. Ello, prescindiendo de antecedentes más remotos[2] y de las polémicas doctrinarias surgidas en torno a la determinación de la fecha precisa de la génesis de ambos[3].

---

de poder se ha admitido en los ordenamientos iberoamericanos (ídem. Brewer-Carías conferencia citada *infra*). No obstante que el asunto excedería el propósito de estas páginas, más adelante se volverá sobre el punto para el caso venezolano.

2 En el caso de la doctrina francesa, por ejemplo, es clásica la referencia previa a las consecuencias que tuvo el Edicto de San Germán de 1641 en cuanto a la sustracción de las causas contra lo que hoy llamaríamos la Administración Pública, de la competencia del juez ordinario (*cfr.* en la doctrina reciente, entre otros: Morand-Deviller, Jacqueline: *Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Trad. Z. Rincón Ardila y J. C. Peláez Gutiérrez. Bogotá, 2017, p. 27; Truchet, Didier: *Droit administratif*. PUF. París, 2012, p. 34). Y en efecto, ya durante el Antiguo Régimen existía la tradición de crear jurisdicciones especializadas en conocer de asuntos administrativos (Waline, Jean: *Droit Administratif*. 26.ª, Dalloz. París, 2016, pp. 595 y 596). Referencias aún más remotas pueden encontrarse, presentadas como precedentes del Antiguo Régimen, entre otros, en: Guyomar, Mattias y Bertrand Seiller: *Contentieux administratif*. 4.ª, Dalloz. París, 2017, p. 7, N.º 23; Chapus, René: *Droit du contentieux administratif*. 13.ª, Montchrestien. París, 2008, pp. 5 y 6, N.º 30.

3 Hay que recordar que: «La tesis del nacimiento del Derecho Administrativo con la Revolución Francesa y el imperio, tan difundida, subraya la discontinuidad entre Antiguo y Nuevo régimen, pero es negada por una corriente de pensamiento conspicua según la cual Napoleón no habría hecho otra cosa que recuperar y desarrollar las instituciones del antiguo régimen, y la Revolución Francesa habría dado continuidad a todo lo que la monarquía absoluta había inaugurado: centralización y ampliación de los atributos e instrumentos del poder gubernativo. Esta corriente fue retomada y desarrollada bajo el perfil de la historia del Derecho Administrativo y de la historia general de las instituciones. Sin embargo, la tesis de la continuidad no tiene en cuenta un hecho: en el Estado moderno, antes de que éste evolucionara en Estado nacional de Derecho, la centralización y la monopolización del poder convivieron con el pluralismo de los poderes, con fundamento corporativo territorial, por lo que no se manifiestan un poder central superior a las instituciones intermedias, un poder ejecutivo separado del judicial, reglas estables, no fluctuantes, que permitan a una disciplina jurídica organizar las reglas como sistema», Cassese, Sabino: *Derecho Administrativo: Historia y futuro*. Editorial Derecho Global-Inap. Sevilla, 2014, p. 33.

Así pues, surgido el contencioso-administrativo como respuesta a la peculiar configuración del principio de separación de poderes «a la francesa»[4], y por tanto de forma simultánea con el Derecho Administrativo, al buscar los otros países europeos de Derecho continental un referente en el cual basar sus propios desarrollos, era lógico que miraran hacia Francia[5].

---

[4] La frase: «concepción francesa de la separación de poderes» ha sido empleada por el propio Consejo Constitucional, como destacan entre otros recientemente: Guyomar y Seiller: ob. cit., p. 7, N.º 23; Chapus: ob. cit., p. 56, quien la califica de insólita. Para una visión de la doctrina española sobre esa concepción, descrita como «disidencia revolucionaria» puede verse, entre otros: García de Enterría, Eduardo: *Revolución francesa y Administración contemporánea*. 4.ª, Civitas. Madrid, 1994, pp. 41-75. Más recientemente, exponiendo los cuestionamientos, pero apartándose de una posición crítica apriorística: Muñoz Machado, Santiago: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. T. II (Historia de las instituciones jurídico-administrativas 2). 4.ª, Boe. Madrid, 2015, pp. 52-66, N.os 121-149.

[5] Lo que no deja de resultar algo paradójico, puesto que la doctrina francesa, aunque repara en la influencia de su contencioso-administrativo en la Justicia Administrativa de los países de su entorno, destaca que en estos últimos ella no está separada del Poder Judicial sino que es una competencia especializada, mientras que la situación francesa es única (Chapus: ob. cit., p. 9, N.º 9). De hecho, el dualismo jurisdiccional en la estricta forma originaria es, según autores franceses, paradójicamente importado hoy en día solo por Grecia y Colombia, por lo que la admiración intelectual por el sistema francés (que existe en muchos países incluyendo los de América Latina) no se corresponde con las realidades locales (Truchet, Didier: «*Le Rayonnement de la Jurisprudence Administrative Francaise*», p. 172, https://www.rjoi.fr/index.php?id=3330). A ello hay que añadir que, de acuerdo con el Título VIII, Capítulo 3, artículos 236 al 238, de la Constitución Política de Colombia de 1991, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es especializada, pero forma parte de la rama judicial del Poder Público. De allí que se ha señalado respecto a la comparación entre el Consejo de Estado Francés y su homónimo colombiano que el último es una institución autónoma, inspirada pero no una simple copia del primero (Rodríguez Gutiérrez, Andrés: «*Une approche comparative entre le Conseil d'État colombien et le Conseil d'État français*». En: *Revista Virtual Via Inveniendi Et Iudicandi*. Vol. 7, N.º 1. Universidad de Santo Tomás. Bogotá, 2012, pp. 5 y 11, https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3819163). Véase la comparación entre ambas instituciones en: ibíd., pp. 34-37. En similar sentido, entendiendo que el modelo dualista francés es minoritario, incluso en Europa, aunque los tribunales administrativos judiciales tienen también cierto grado de especialización como

Y a su vez un fenómeno similar aconteció durante la segunda mitad del siglo xix y el xx, en el caso de las jóvenes Repúblicas Iberoamericanas, en sus sucesivos –y muchas veces fallidos– intentos de establecer las bases de una institucionalidad que hiciera viables a sus Estados de Derecho[6].

A este devenir no fue ajeno el ordenamiento procesal administrativo venezolano. Más aún, la doctrina administrativa que comentó nuestras incipientes normas reguladoras del contencioso-administrativo, como se verá más adelante. Y también, al menos parcialmente, se ha sostenido que la influencia francesa del contencioso de anulación se proyectó en el régimen legal de las pretensiones de nulidad de actos administrativos, lo cual no deja de ser cierto.

---

regla general: Marc-Sauvé, Jean: «*Le dualisme juridictionnel: synergies et complémentarité*», *Cycle approfondi d'études judiciaires* (CADEJ) *2016/2017: L'autorité judiciaire dans l'Etat*. Ecole Nationale de la Magistrature. 28 septembre 2016, p. 8, http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-dualisme-juridictionnel-synergies-et-complementarite. Otro tanto podría decirse de la influencia del contencioso en las Justicias Administrativas mexicana y chilena, muy acentuada al momento del surgimiento de estas, pero que hoy en día han seguido por otros derroteros apartándose del modelo originario (*cfr.* respectivamente: Béjar Rivera, Luis José: «La Justicia Administrativa francesa y mexicana. Un análisis comparativo». En: Rodríguez-Arana Muñoz, J. y García Pérez, M. (coords.): *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, pp. 295-326 y en la misma obra colectiva *ut supra* citada: Ferrada Bórquez, Juan Carlos: «La Justicia Administrativa en el Derecho chileno», pp. 47-175.

6 Resaltando la influencia del Derecho Administrativo francés en nuestros países pero aclarando que no así la organización de la Justicia Administrativa separada de la rama judicial, puede verse, entre otros, recientemente: Brewer-Carías, Allan R.: «La Justicia Administrativa en el Derecho comparado latinoamericano», conferencia dictada en el xiv Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo «20 años de la nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo», Universidad de Murcia, Murcia, 9 de febrero de 2019, p. 6, http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/02/1226.-Brewer.-conf.-Justicia-Administrativa-Dcho-comparado-Murcia-2019.pdf.

Por ende, resulta útil continuar estudiando, siquiera someramente, las características generales del contencioso-administrativo francés, sobre todo del llamado «contencioso de anulación»[7], tanto en su origen[8] como en su situación actual, esta última sobre todo a partir de las reformas legales de 2000[9], para luego compararlas con las de la demanda de nulidad de actos administrativos regulada en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa venezolana[10]. Ello no solo con un propósito meramente teórico, sino con el fin de revisar si esos caracteres originales pretendidamente definidores del contencioso-administrativo de anulación (contencioso objetivo *vs.* contencioso subjetivo, proceso al acto, carácter revisor, límites de los poderes del juez) se mantienen o no en la actualidad.

---

7 Hay que recordar que dentro del contencioso de anulación, el recurso por exceso de poder simboliza toda la originalidad del contencioso-administrativo francés, Guyomar y Seiller: ob. cit., p. 120, N.º 237.

8 Para un muy completo compendio en lengua castellana del contencioso-administrativo francés clásico, antes de la ola de reformas de la segunda mitad del siglo pasado, puede verse: González Pérez, Jesús: «Consideraciones sobre el contencioso francés». En: *Revista de Administración Pública*. N.º 15. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954, pp. 11-90. Una exposición también muy completa y más reciente en: Alli Aranguren, Juan-Cruz: *Los paradigmas de la legalidad y la justicia en el Derecho Administrativo Francés*. Universidad Pública de Navarra. Navarra, 2008, pp. 499-686.

9 Pues, como bien señala la reciente doctrina respecto a la evolución del Derecho Administrativo francés, las mutaciones se han dado con una intensidad sin precedentes, colocando como ejemplo el contencioso-administrativo a partir de 1980 y también luego del 2000 (Morand-Deviller: ob. cit., 14), por lo que esta rama jurídica «… ya no se enseña de la misma manera que hace unos veinte años…» (p. 15). Refiriendo el impacto de la codificación del contencioso-administrativo desde 1980, se expresa que este ha producido un efecto general de renovación del Estado de Derecho, que se manifiesta en el nivel de los principios de la justicia administrativa, tanto en sus reglas organizativas como en los procesos jurisdiccionales (Chapus: ob. cit., p. 168, N.º 180-A).

10 En la doctrina venezolana puede consultarse recientemente: Araujo-Juárez: *La Justicia Administrativa*…, *passim*. Una primera versión del análisis del procedimiento común de la Lojca aquí contenido se publicó en esa obra a título de colaboración de quien suscribe, en el capítulo: «Tema 8. La revisión crítica del procedimiento contencioso de anulación».

Y luego de ello, si ese bagaje teórico se debe mantener hoy en día en nuestra legislación.

1. Rasgos primordiales del contencioso-administrativo de anulación francés a partir del Código de Justicia Administrativa de 2000

Un punto previo que conviene aclarar, es que el contencioso de anulación no es un término absolutamente preciso ni siquiera en el caso del contencioso-administrativo francés, pues existen diversos «recursos» que pueden conllevar como resultado la anulación del acto administrativo[11]. Por otra parte, también se distingue como género el «contencioso de anulación» de varios recursos como especie[12]. Y además, existen vasos comunicantes entre el exceso de poder (como emblema del contencioso de anulación) con el otro contencioso típico, el de plena jurisdicción[13].

Pero, prescindiendo de estos detalles técnicos, lo cierto es que las características originales (y más resaltantes en cuanto a su influencia) del contencioso de anulación han ido cambiando a lo largo de su existencia[14];

---

[11] Un resumen del asunto en la doctrina reciente en: Guyomar y Seiller: ob. cit., pp. 116 y 117, N.os 223-227. Por su parte, Chapus: ob. cit., pp. 215, N.º 232, distingue tres recursos distintos dentro del exceso de poder: el general, el especial y el *déféré prefectoral* (p. 215, N.º 233-a) y luego se refiere al recurso por exceso de poder como subgénero, al de apreciación de la legalidad y al de declaración de inexistencia (pp. 217-222), pero todos tendrían en común ser recursos objetivos (p. 222, N.º 244-b).

[12] Sería el contencioso de anulación el género, y como especie, por ejemplo, el contencioso por exceso de poder (Morand-Deviller: ob. cit., p. 699), que suele señalarse como la principal manifestación del primero (Waline: ob. cit., p. 675) o el recurso «de Derecho común» contra todo acto administrativo (ibíd., pp. 676 y 679). Es decir, la regla general. Pero cabe recordar que el término «exceso de poder» es polisémico y el recurso del mismo nombre ha sufrido numerosos cambios en cuanto a su propia concepción, *cfr.* Esteban y Esteban: ob. cit., pp. 23-38.

[13] *Cfr.* en la doctrina reciente, entre otros, comentando la relación entre ambos tipos de contenciosos: Guyomar y Seiller: ob. cit., pp. 143-154.

[14] El recurso por exceso de poder, como modalidad del contencioso de anulación, adquiere su autonomía del contencioso pleno en la llamada *Belle Époque* del Consejo

a saber, su naturaleza revisora, su carácter objetivo y sus límites en cuanto a los poderes del juez contencioso. Veámoslo con un poco más de detalle, haciendo énfasis en la doctrina actual.

1.1. En cuanto a la naturaleza revisora del contencioso

La naturaleza revisora del contencioso de anulación, cuya influencia y repercusiones han sido detalladamente cuestionadas para el caso español[15], viene dada porque, al ser el juez contencioso parte de la Administración Pública –aunque actuando en función jurisdiccional–, el mismo se limita a examinar las ilegalidades o antijuricidades denunciadas por el recurrente. Esto lo realiza mediante el contraste del contenido del acto administrativo objetado y de las alegaciones de las partes con el marco normativo aplicable. Y de llegar a considerarlo procedente –verificada la vulneración del ordenamiento– la sentencia se limitará a declarar la nulidad total o parcial del acto, expulsándolo del ordenamiento jurídico con efectos retroactivos para mantener la integridad de este[16]. Pero no tomará

---

de Estado (entre 1870 y 1920), según afirma, por ejemplo, MORAND-DEVILLER: ob. cit., p. 701. Otros señalan como hitos fundamentales en su evolución, su paso de mero recurso jerárquico a recurso contencioso, además de la creación del Consejo de Estado, la Ley de 1872, la de 1953 y la de 1987 (WALINE: ob. cit., pp. 681 y 682).

15 Por todos: FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón: *Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva*. Civitas. Madrid, 1998.

16 Véase, entre otros: CHAPUS: ob. cit., p. 209, N.º 228.2 y 1103-1108. Normalmente con efectos retroactivos y *erga omnes* (*cfr*. en la doctrina reciente, entre otros: MORAND-DEVILLER: ob. cit., p. 679 y 700). Para WALINE: ob. cit., p. 705, la retroactividad de la anulación es consecuencia necesaria del efecto no suspensivo del recurso. Se trata, en gráfica expresión, de un «proceso al acto» (p. 677), aunque este último matiza la regla de que la única consecuencia es la anulación del acto, al referir que también genera los efectos consiguientes a tal anulación (p. 682). Esa es la llamada concepción clásica del contencioso de anulación (GUYOMAR y SEILLER: ob. cit., pp. 116 y 117, N.os 224, 125 y 263), que parte de la distinción formal de LAFERRIÉRE entre exceso de poder y plena jurisdicción según los poderes del juez (N.º 223); ALLI ARANGUREN: ob. cit., pp. 547-549. Un sector de la doctrina considera que esta característica es ínsita al carácter objetivo del recurso (GUYOMAR y SEILLER: ob. cit., p. 123, N.º 252), carácter sobre el cual se volverá, así como que la consecuencia natural de la anulación es la retroactividad en tanto el acto anulado

medidas adicionales para restablecer las situaciones jurídicas afectadas por los actos anulados[17].

De allí, por ejemplo, la necesidad de surgimiento de teorías como la de los «actos separables» en materia de contratación pública, para superar tales restricciones que permitían solo la defensa de los contratantes[18].

Por consiguiente, se señala que el juez contencioso francés «revisa» la legalidad del acto y, en caso de concluir en su contrariedad con el orden normativo, lo anula, preservando la incolumidad del Derecho y, en última instancia, el principio de legalidad[19].

---

se tiene como que nunca existió (p. 462, N.º 901). De allí que se afirma que la desaparición del acto anulado es conforme al principio de legalidad (ibíd., p. 484 N.º 986). Por su parte, Chapus: ob. cit., p. 209 N.º 228, distingue entre contencioso de anulación y contencioso de plena jurisdicción, partiendo de la misma distinción, al igual que Frier, Pierre-Laurent y Jacques Petit: *Droit Administratif*. 7.ª, Montchrestien. París, 2012, pp. 493 y 494, N.º 826; y Truchet: *Droit administratif*, p. 133.

17 Por eso se afirma que la solución del recurso es binaria radical: la desestimación de la demanda o la anulación del acto, rusticidad que limita la protección de las garantías individuales a pesar de su sofisticación formal (Morand-Deviller: ob. cit., pp. 701 y 702). Otros vinculan esa característica con la objetividad del recurso por el hecho de que la ausencia de mandatos de condena se relaciona con la ausencia de partes propiamente dichas (Waline: ob. cit., p. 703). Véase también: Courréges, Anne y Serge Daël: *Contentieux administratif. Thémis droit*. 4.ª, PUF. París, 2013, pp. 76 y 77. No obstante, ya desde 1987 el Consejo Constitucional, al aludir a «la concepción francesa de la separación de poderes» expresaba que era principio fundamental del ordenamiento francés el que la jurisdicción administrativa resultaba competente para «la anulación o la reforma» de las decisiones de la Administración Pública en ejercicio de prerrogativas de Poder Público (Chapus: ob. cit., p. 160, N.º 167).

18 Respecto a esta teoría, en los recientes manuales franceses, entre otros: Morand-Deviller: ob. cit., pp. 450-452, 477 y 478; Courréges y Daël: ob. cit., pp. 79-82; Chapus: ob. cit., pp. 702-734.

19 En el contencioso de anulación: «se le solicita al juez pronunciarse respecto de la regularidad de un acto. Solo puede desestimar el recurso si se considera legal el acto o anular el acto por ilegalidad», Morand-Deviller: ob. cit., p. 699.

Por ello, aún la actual doctrina francesa se pregunta si en un futuro se podrá ir hasta un procedimiento contencioso con una «acción de declaración de derecho», en la hipótesis de que el juez constate que el demandante tiene fundamentos para solicitar a la Administración Pública profiera un acto individual favorable[20].

No obstante, esa simplicidad de la decisión del recurso contencioso de anulación ya no es tal. Así pues, se ha pasado en las últimas décadas de la mera revisión de la legalidad al restablecimiento integral de esta[21], partiendo de la premisa de que el juez contencioso tiene a su disposición medidas accesorias susceptibles de completar su fallo[22].

1.2. Respecto al carácter objetivo

Por su parte, la condición del recurso de anulación como «recurso objetivo» se expresa como contraste al de plena jurisdicción, el cual sería predominantemente subjetivo. Quiere decir que el primero es un recurso «en interés de la Ley», en el cual no tienen especial relevancia las partes intervinientes[23], y por tanto tampoco los derechos, intereses o situaciones jurídico-subjetivas en juego, sino la vulneración del orden normativo[24].

---

20 Ibíd., p. 702.

21 *Cfr.* Guyomar y Seiller: ob. cit., pp. 155-157, N.os 357-365.

22 Guyomar y Seiller: ob. cit., p. 461, N.º 899. Puede verse en todo caso en lengua castellana una referencia a este asunto y a la evolución del contencioso hasta la actualidad, entre otros, en: García de Enterría: *Las transformaciones*…, pp. 79-98; Ortiz-Álvarez: ob. cit., pp. 219-229.

23 *Cfr.* entre otros, en la doctrina reciente: Waline: ob. cit., p. 682. No obstante, ese autor aclara que ese carácter objetivo ha sido fuertemente atenuado con la aceptación de la noción de partes procesales, en particular, con la introducción del tercero opositor y de la apelación (pp. 682 y 683). Véase también: Chapus: ob. cit., pp. 210 y 211, N.º 229. En lengua castellana puede verse, entre otros: García de Enterría: *Las transformaciones*…, pp. 49-54.

24 Se señala que el recurso por exceso de poder (acción de nulidad) es intentado «en interés de la ley» con el fin de hacer prevalecer «el derecho» y no «los derechos», proceso realizado a un acto y no proceso entre partes, por lo cual es objetivo (Morand-Deviller: ob. cit., p. 701). Este rasgo parte de la clasificación material entre contencioso objetivo y contencioso subjetivo, particularmente defendida por

De tales premisas se deriva que al «recurrente» se le concibe básicamente como un colaborador de la Administración Pública y, por ello, verificada su legitimación para interponer el recurso[25], el procedimiento contencioso sigue su senda hasta su culminación sin mayores consideraciones para con las situaciones jurídicas de las partes[26].

Pero al igual que en el rasgo previo, con el que está muy vinculado, el carácter objetivo del contencioso de anulación se ha ido matizando con el tiempo, al atenuarse la *summa divisio* entre contencioso de plena jurisdicción y contencioso por exceso de poder[27]. Hoy en día el juez tiene las

---

Duguit (*cfr*. Guyomar y Seiller: ob. cit., p. 117, N.os 229 y 230; Chapus: ob. cit., p. 210, N.º 229-b; Alli Aranguren: ob. cit., pp. 549 y 637).

25 Legitimación interpretada cada vez de forma más liberal y amplia (*cfr*. entre otros, en la doctrina reciente: Alli Aranguren: ob. cit., pp. 646-648; Morand-Deviller: ob. cit., p. 704), aunque luego, enfatizando el casuismo jurisprudencial, señala esa última autora que hay también una tendencia a restringir la legitimación para impedir el uso abusivo de los recursos (ibíd., p. 505). Detalla el asunto, entre otros: Waline: ob. cit., pp. 684-687, al referir que el interés puede ser tanto personal como colectivo (este último entendido como de un ente privado e incluso público descentralizado) y suficientemente relevante.

26 Incluso se considera que el procedimiento es de tipo inquisitivo (*cfr*. entre otros: Guyomar y Seiller: ob. cit., pp. 351 y 352, N.os 715-717; Morand-Deviller: ob. cit., pp. 681, 682 y 686). No obstante, luego se destaca como elemento inquisitivo las iniciativas probatorias del juez que tienden a favorecer al demandante en inferioridad de condiciones frente a la Administración dado que esta dispone del material probatorio (Morand-Deviller: ob. cit., p. 726), lo que en nuestro criterio no es un elemento decisivo en tanto el objeto de la controversia siga siendo determinado por las pretensiones de las partes. En todo caso, se considera que por su amplia legitimación y la amplitud de sus causales de procedencia, el exceso de poder es un medio procedimental democrático –diríamos nosotros que favorable al acceso a la jurisdicción– (ibíd., p. 703). Véase también respecto a la naturaleza objetiva del exceso de poder, en la doctrina reciente, entre otros: Guyomar y Seiller: ob. cit., p. 120, N.os 237-239.

27 Al ponerse al recurso por exceso de poder, recordando a G. Jeze, al servicio de las libertades fundamentales, en los términos de Morand-Deviller: ob. cit., p. 702. De allí que se señala que la tendencia es hacia la unificación del contencioso de los derechos y el contencioso de anulación, enmarcado en la noción de los derechos

opciones entre anulación plena, anulación parcial[28], anulación suspensiva, modulación de la retroactividad[29] y abrogación con efecto diferido[30], atenuando la mera anulación retroactiva de resultar sus efectos perjudiciales[31].

1.3. En lo atinente a los poderes del juez, cautelares y definitivos

Por último, en cuanto a los poderes del juez contencioso, en el original contencioso de anulación estos, tanto en lo relativo a medidas cautelares como respecto al fallo definitivo, resultaban bastante limitados. Como ya se señaló, por la invocación del dogma revisor, solo podía limitarse a anular el(los) acto(s) impugnado(s), pero no restablecía situaciones jurídicas lesionadas por estos[32].

Pero, además, el juez no podía imponer órdenes adicionales y distintas a la Administración Pública, ni en la fase declarativa (decisión) ni en la ejecutiva (ejecución forzada), consecuencia de la peculiar interpretación francesa del principio de separación de poderes. Tampoco contaba con mecanismos destinados a coadyuvar con el cumplimiento de sus mandatos judiciales. Por ello, la propia doctrina francesa mostró sus críticas a la eficacia de los mandamientos judiciales en materia de anulación de actos, puesto que

---

públicos subjetivos (p. 703). Se ha llegado incluso a sostener que la distinción entre ambos tipos de contenciosos ha devenido obsoleta (Alli Aranguren: ob. cit., p. 551).

28 *Cfr.* entre otros: Chapus: ob. cit., pp. 1003 y 1004, N.º 1121-b. Véase también en la reciente doctrina venezolana: Araujo-Juárez: *La Justicia Administrativa*…, pp. 103-127.

29 *Cfr.* en la doctrina reciente, entre otros: Guyomar y Seiller: ob. cit., pp. 472-474 y 484, N.º 985; Alli Aranguren: ob. cit., p. 561.

30 *Cfr.* entre otros: Morand-Deviller: ob. cit., p. 702; Guyomar y Seiller: ob. cit., pp. 125, 157 y 462-466, N.os 262, 366-370 y 900-913, respectivamente; Waline: ob. cit., pp. 705, 706 y 734-736, quien enfatiza el carácter excepcional de la modulación de los efectos temporales de las anulaciones.

31 Guyomar y Seiller: ob. cit., p. 462, N.º 903. Véase una crítica a esta evolución jurisprudencial y legal sobre la base de que desnaturalizaría la esencia y propósito del recurso por exceso de poder en: Esteban y Esteban: ob. cit., pp. 35-38.

32 Ello sería consecuencia de la persistencia de la Justicia retenida hasta 1872, Courréges y Daël: ob. cit., p. 337.

muchas veces con la mera declaración jurídica formalizada de nulidad no se lograba alcanzar el fin de mantenimiento del orden jurídico. No digamos, el de la protección de las situaciones jurídicas subjetivas[33].

No obstante, todo eso fue también cambiando de forma paulatina[34]. Así, por ejemplo, para el caso de la sustitución ejecutiva (ejecución forzosa), a partir de 1980 comienzan a establecerse mecanismos coercitivos frente a la renuencia o mala fe de la Administración condenada a dar cumplimiento a la decisión. Astricciones, conminaciones u órdenes judiciales, incluso dentro del dispositivo de la decisión[35].

Esas conminaciones (*injonctions*)[36] conjuntamente con las astricciones[37] (*astreintes*)[38] han ido modificando el panorama de los mandatos de las sentencias en el recurso contencioso de anulación[39]. El resultado es que la

---

[33] *Cfr.* Morand-Deviller: ob. cit., pp. 701 y 702; Guyomar y Seiller: ob. cit., p. 155, N.º 359. No obstante, aclara Chapus: ob. cit., pp. 247 y 248, N.º 268, que los vaticinios de Hauriou respecto al declive del recurso por exceso de poder no se han cumplido. Una referencia a las obras contentivas de los cuestionamientos clásicos de la doctrina francesa puede verse, entre otros, en Ortiz-Álvarez: ob. cit., pp. 216-219.

[34] Al punto de sostenerse que las recientes reformas han supuesto una nueva crisis del dogma del carácter no ejecutivo de la justicia administrativa, Alli Aranguren: ob. cit., pp. 683 y 684.

[35] Véanse, entre otros: Morand-Deviller: ob. cit., pp. 481, 482, 695 y 696; Courréges y Daël: ob. cit., p. 339; Chapus: ob. cit., pp. 1181-1185.

[36] Originariamente prohibidas, como describe Chapus: ob. cit., pp. 969-974.

[37] El término no es del todo equivalente en significado en lengua castellana al original en francés.

[38] Que se imponen a la Administración ante el retardo en dar cumplimiento al mandato judicial (Guyomar y Seiller: ob. cit., pp. 471 y 494, N.os 931 y 1022). Véase también Chapus: ob. cit., pp. 1167-1172 y 1179-1881, N.os 1294-1297, 1303 y 1304.

[39] Waline: ob. cit., p. 705; Guyomar y Seiller: ob. cit., pp. 155 y 156, N.os 357-360. Señalan estos últimos que a partir de la Ley del 8 de febrero de 1995 se deroga el principio de la prohibición de emitir órdenes a los entes públicos (p. 468, N.º 923), que para el caso de los entes privados ya se había aceptado jurisprudencialmente a partir de 1960 (ibíd., pp. 483 y 484, N.º 982). Véase también sobre el punto: Chapus: ob. cit., pp. 974-984.

tradicional restricción impuesta *motu proprio* del juez contencioso para imponer mandatos concretos ha ido cediendo para establecer directrices que se derivan necesariamente de la anulación con el fin de hacer respetar la cosa juzgada[40].

Y en cuanto a lo que conocemos como medidas cautelares (similares a algunos de los *référés*)[41], ellos implican, por ejemplo, el poder de reforma en materia de contencioso de los contratos, además del usual poder de anulación[42]. Así por ejemplo, suspensión provisional del acto (*référé-suspension*)[43], antecedido por el *sursis á exécution*[44]; imposición de órdenes de dar cantidades de dinero[45] (también a través del *référé provision*)[46], o bien de hacer o no hacer (*référé-liberté*)[47], entre otros[48].

---

[40] *Cfr.* WALINE: ob. cit., p. 732. Por ello se señala que ya las opciones no se limitan entre desestimar el recurso o anular retroactivamente el acto ilegal, sino que el juez puede sustituir «con mesura» a la autoridad Administrativa, si ello contribuye al restablecimiento de la legalidad (GUYOMAR y SEILLER: ob. cit., pp. 156 y 157, N.º 365), sustitución que se referirá fundamentalmente a los motivos (ibíd., p. 465, N.º 911). Véase sobre esto último también: CHAPUS: ob. cit., pp. 1108-1136.

[41] *Cfr.* MORAND-DEVILLER: ob. cit., pp. 481 y 482; CHAPUS: ob. cit., pp. 1356-1373.

[42] *Cfr.* GUYOMAR y SEILLER: ob. cit., pp. 209-213.

[43] Artículo L. 521-1 del Código de Justicia Administrativa (véanse, entre otros: MORAND-DEVILLER: ob. cit., pp. 687-690; WALINE: ob. cit., pp. 719 y 720; COURRÉGES y DAËL: ob. cit., pp. 289-294; GUYOMAR y SEILLER: ob. cit., pp. 192-199; CHAPUS: ob. cit., pp. 1386-1422; FRIER y PETIT: ob. cit., pp. 512 y 513, N.º 872; TRUCHET: *Droit administratif*, p. 140.

[44] *Cfr.* WALINE: ob. cit., p. 716; GUYOMAR y SEILLER: ob. cit., pp. 181 y 182, N.º 374; CHAPUS: ob. cit., pp. 1512-1516, N.os 1709-1714.

[45] FRIER y PETIT: ob. cit., pp. 520 y 521, N.º 881.

[46] WALINE: ob. cit., p. 723. Véase también, entre otros: COURRÉGES y DAËL: ob. cit., pp. 307 y 308; GUYOMAR y SEILLER: ob. cit., pp. 207-209; CHAPUS: ob. cit., pp. 1472-1477.

[47] Artículo L. 521-2 *eiusdem* (véanse, entre otros: MORAND-DEVILLER: ob. cit., pp. 689 y 690; WALINE: ob. cit., pp. 720-723; COURRÉGES y DAËL: ob. cit., pp. 294-298; GUYOMAR y SEILLER: ob. cit., pp. 202-207; CHAPUS: ob. cit., pp. 1423-1444; FRIER y PETIT: ob. cit., pp. 513-516, N.º 873; TRUCHET: *Droit administratif*, p. 141.

[48] Sobre otros tipos de *référés*, véase: MORAND-DEVILLER: ob. cit., pp. 690 y 691. Véase también: COURRÉGES y DAËL: ob. cit., pp. 343-351; GUYOMAR y SEILLER:

Vista de forma breve la evolución de los tres principales caracteres del contencioso-administrativo de anulación francés que más influyeron en la configuración del Derecho Procesal Administrativo Iberoamericano, y también, por tanto, del venezolano, corresponde examinar si esos rasgos se siguen reflejando, y de ser así de qué forma, en el diseño del procedimiento de las demandas de nulidad de actos administrativos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

2. La demanda de nulidad de actos administrativos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa venezolana

2.1. Antecedentes inmediatos[49]

Antes de entrar a revisar el régimen legal vigente, resulta conveniente referir de forma somera su antecedente, a saber, la regulación contenida

ob. cit., pp. 181-192; Chapus: ob. cit., pp. 1444-1472 y 1479-1512. Y en general, respecto a otros mecanismos o garantías para que el juez contencioso logre el cumplimiento de su fallo por la Administración, consúltese: Guyomar y Seiller: ob. cit., pp. 490-496. También puede consultarse, entre otros, sobre los *référés d´urgence*: Cassia, Paul: *Les référés administratifs d'urgence*. LGDJ. París, 2003, quien destaca el origen de los mismos como una consecuencia necesaria del Derecho comunitario (p. 12). Un panorama en lengua castellana de las medidas cautelares y de urgencia en el contencioso-administrativo francés luego del Código de 2000 puede verse en: Julien-Laferrière, François: «Los recursos de urgencia en el proceso contencioso-administrativo francés». En: Brewer-Carías, A. R. *et al*. (coords.): *La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, pp. 635-658; Duque Ayala, Corina: «El rol del juez administrativo de urgencia y los principales cambios en las líneas jurisprudenciales», http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/revistas/edi01/doc/art7.pdf. Véase, entre otros también un comentario recién vigente la reforma legal de 2000 de: Rongé, Jean-Luc: «*L'évolution du référé administratif*». En: *Journal du droit des jeunes*. N.º 207. 2001, pp. 27-29, https://www.cairn.info/revue-journal-du-droit-des-jeunes-2001-7-page-27.htm. Y previamente a la reforma legal de 2000: Chinchilla Marín, Carmen: *La tutela cautelar en la nueva Justicia Administrativa*. Civitas. Madrid, 1991, pp. 65-101.

[49] Respecto a los antecedentes más remotos, puede consultarse, entre otros: Araujo-Juárez: *La Justicia Administrativa*…, pp. 139-161, así como la bibliografía allí citada.

a este respecto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia[50], puesto que la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004 fue solo una desafortunada y muy defectuosa traslación de ella en lo que respecta al tema que nos ocupa[51].

Así pues, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establecía dos procedimientos para la tramitación de pretensiones de nulidad. El correspondiente al «juicio de nulidad de los actos de efectos generales» (artículos 112 al 120), y el del «juicio de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares» (artículos 121 al 129). Para efectos de este estudio interesa resaltar los principales caracteres de ese último, conocido también como «recurso contencioso-administrativo de nulidad» de actos administrativos[52].

La propia denominación legal de «recurso» a la demanda o, mejor aún, a la pretensión procesal, evidencia de entrada la influencia francesa[53], muy

---

50 Sobre esta Ley pueden verse, entre otros: Calcaño de Temeltas, Josefina: «Aspectos generales del régimen legal de la Corte Suprema de Justicia». En: *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*. 2.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1991, pp. 9-134 y en la misma obra: Brewer-Carías, Allan R.: «Algunos aspectos del proceso contencioso-administrativo», pp. 137-290.

51 Véase nuestro: *Manual de Contencioso…*, pp. 62-64. Con más detalle: Brewer-Carías, Allan R.: *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y procedimientos constitucionales y contencioso-administrativos*. 2.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2004; Carrillo Artiles, Carlos Luis: *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*. 2.ª, Funeda. Caracas, 2004.

52 La propia Locsj empleó el término recurso para referirse a pretensiones procesales administrativas en los artículos 42.24 (recurso de interpretación), 119 primer aparte, 122-125, 132-134, 181, 183 y 185. Sobre el trámite del recurso puede verse, entre otros: Araujo-Juárez: *Principios generales…*, pp. 465-509.

53 *Cfr.* entre otros: Badell Madrid, Rafael: «El recurso de nulidad». En: AA. VV.: *Derecho Contencioso-Administrativo*. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara. Barquisimeto, 2006, pp. 1-3. Este autor, siguiendo la tradición, califica a los antecedentes legales del recurso de nulidad como «recurso por exceso de poder» (p. 3) y admite –invocando jurisprudencia previa a la Constitución de 1961– la existencia de la dicotomía «exceso de poder-plena jurisdicción» en esos antecedentes (pp. 4 y 5), que, en su criterio, habría sido superada por ese texto constitucional.

vinculada con la discusión –actualmente superada o al menos en vías de serlo– acerca de la pertinencia o no de trasladar la dicotomía clásica (que ya se vio previamente que hoy no es tal) entre contencioso por exceso de poder o de anulación *vs.* contencioso de plena jurisdicción[54].

Ahora bien, prescindiendo de esos aspectos terminológicos, presentado el recurso, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia disponía para el juez la posibilidad de solicitar al órgano autor del acto de los antecedentes administrativos correspondientes (aunque el artículo 123 lo establecía como una facultad tal pedimento era la regla[55]), es decir, la copia

---

[54] Véase, entre otros, Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso*…, pp. 103-123. A favor de mantener sin matizaciones la clasificación tomada del contencioso-administrativo francés (aunque la recepción es parcial puesto que la clasificación francesa incluye otras tipologías) estuvo Iribarren Monteverde, Henrique: «¿Existe en Venezuela un recurso autónomo de plena jurisdicción?». En: *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. N.º 1. Caracas, 1986, pp. 113-153. El análisis más detallado para desestimar tal posición, partiendo de la premisa de que para hablar de un contencioso de anulación y de un contencioso por exceso de poder en nuestro ordenamiento, primero habría que esclarecer a qué se refiere tal terminología y con qué propósito se planteaba, dadas nuestras diferencias en lo histórico, conceptual, organizativo y procedimental con el modelo francés originario, lo aportó en su oportunidad: Caballero Ortiz: *Contencioso de plena jurisdicción*…, pp. 9-56. Más recientemente: Urosa Maggi, Daniela: «Origen y evolución del contencioso-administrativo en Venezuela ¿influencia francesa o española? Repercusiones en la situación actual de la Justicia Administrativa venezolana y en sus perspectivas de cambio». En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N.º 147. Caracas, 2009, pp. 120-126, http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2009/BolACPS_2009_147_113-138.pdf. Incluso los autores que en algún momento emplearon tales términos han señalado que la clásica división entre anulación y plena jurisdicción ha quedado superada por la doctrina y jurisprudencia, al ampliarse el elenco de módulos procesales administrativos, hoy recibidos por la Lojca (Araujo-Juárez: «La configuración constitucional…», p. 36; Brewer-Carías: «Introducción general…», p. 66. No obstante, hay que advertir que en Iberoamérica todavía hay doctrina que emplea con cierta frecuencia esta dualidad, sin que en la mayoría de los casos se señalen las necesarias matizaciones que habría que hacer en su adopción.

[55] *Cfr.* Blanco-Uribe Quintero, Alberto: «La intervención adhesiva en el contencioso-administrativo». En: *Revista de Derecho Público*. N.os 59-60. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1994, p. 65.

certificada del expediente administrativo en el cual se hubiera documentado el procedimiento administrativo llevado a cabo para la formación del acto cuestionado[56].

Recibidos los antecedentes, procedía el órgano judicial a pronunciarse sobre la admisión de la demanda, debiendo para ello revisar si esta no incurría en alguna de las causales de inadmisibilidad generales previstas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 84) o en las específicas para el caso del juicio de nulidad de actos administrativos de efectos particulares (artículo 124)[57]. La decisión, por tratarse de una sentencia interlocutoria que incluso podía tener fuerza de definitiva si declaraba inadmisible la demanda, resultaba susceptible de apelación[58].

Admitida la demanda, se procedía a notificar a los interesados[59] para que se personaran en el proceso, como partes principales o terceros según el

---

[56] Véanse al respecto en el Derecho Administrativo venezolano los recientes trabajos de, entre otros: Pellegrino Pacera, Cosimina G.: «Algunas consideraciones sobre el procedimiento administrativo y el expediente administrativo». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.º 64. UCAB. Caracas, 2009, pp. 31-37, http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCAB/64/UCAB_64_2010_11-39.pdf; y «Otras consideraciones sobre el expediente administrativo». En: *Anuario de Derecho Público*. N.º 6. Universidad Monteávila. Caracas, 2012, pp. 261-277, http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/adpub-monteavila/6/adpub_2012_6_261-278.pdf; Silva Bocaney, José Gregorio: «Anotaciones sobre las pruebas en el proceso administrativo (III)». En: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Un balance a los tres años de vigencia*. Funeda. Caracas, 2014, pp. 55-82; Sosa Gómez, Cecilia: «Valor jurídico del expediente Administrativo». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 5. Caracas, 2015, pp. 197-225, http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2015/09/Cecilia-Sosa-Go%C3%ACmez.pdf.

[57] Sobre el examen de las causales de inadmisibilidad de la Locsj y aspectos conexos, véase: Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso*…, pp. 140-234, así como la bibliografía allí citada.

[58] *Cfr*. ibíd., pp. 213-217.

[59] Asunto este de la legitimación que, al exigir un interés calificado (personal, legítimo y directo), revestía cierta complejidad y dio lugar a estudios doctrinarios y desarrollos jurisprudenciales, referidos en: ibíd., pp. 140-173, así como la bibliografía allí citada.

caso, dentro del respectivo plazo (artículo 125). Vencido este, solo a solicitud de parte se abría una fase probatoria (artículo 126), la cual, una vez concluida, daba lugar a la fijación de un acto de presentación de informes o conclusiones escritas que podían presentarse oralmente a solicitud de las partes (artículo 95). Es de hacer notar que tanto previa como posteriormente a ese acto había una primera y segunda relación o estudio individual del caso (artículo 94).

Culminaba el trámite del juicio o recurso contencioso-administrativo de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, con el pronunciamiento contentivo de la sentencia. Asunto que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia regulaba escuetamente, pero aun así con mejor fortuna que el texto legal vigente, como se verá más adelante.

Expuesto brevemente el íter procesal de tramitación del «recurso contencioso-administrativo de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares» en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que no tuvo mayores cambios en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, procede ahora abordar la regulación legal vigente, contenida en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. A tal fin, se comenzará por referir el argumento topográfico o de ubicación en el texto normativo, por cuanto es relevante en este caso.

2.2. Su ubicación en el «procedimiento común»

En efecto. La denominada ahora «demanda de nulidad de actos administrativos» –artículos 23.5, 24.5, 25.3 y 76; aunque la misma Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa vuelve a emplear en otras ocasiones el término recurso en los artículos 78 y 81, lo cual no es de extrañar dada la falta de rigor terminológico del texto legal, como ya hemos destacado en anteriores oportunidades[60]– se ubica dentro del tercero de los procedimientos de primera instancia. Se trata del denominado «procedimiento

[60] Torrealba Sánchez: *La ejecución de sentencias*…, p. 81; véase también capítulo I de esta obra.

común», nombre curioso, pues del texto legal no se infiere fácilmente la razón de su escogencia. No parece ser el común en el sentido de erigirse en el procedimiento ordinario, como hemos destacado en anterior oportunidad[61], ni tampoco en otro evidente[62].

Pero más importante aún es que ese «procedimiento común» se basa, con algunos cambios menores –básicamente la inclusión de una suerte de audiencia de contestación de la demanda– en el esquema del juicio de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, descrito brevemente en el anterior subepígrafe[63]. Lo cual pudiera justificarse parcialmente si solo rigiera la tramitación de las pretensiones de nulidad de actos administrativos, pero, al comprender también las «demandas de interpretación de textos legales de contenido administrativo» y las «controversias administrativas» (artículo 76 apartados 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), resulta absolutamente inidóneo para tal propósito, e inclusive un retroceso legal. Ello, habida cuenta de que ni las pretensiones de interpretación de textos legales, ni las que pueden plantearse aisladas o conjuntamente en una controversia administrativa, tienen demasiados elementos comunes con las de nulidad de actos administrativos[64].

---

[61] Véase también capítulo III de esta obra y Torrealba Sánchez: «Notas sobre algunos criterios…», pp. 218-221. En contra: Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo…*, pp. 48-52.

[62] Aunque, como luego se expondrá, en el caso de la acumulación de pretensiones de nulidad de actos administrativos y condena pecuniaria, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha entendido que se tramita por este procedimiento común, también ha señalado que el procedimiento de las demandas de contenido patrimonial de la Lojca reemplaza al juicio ordinario de la legislación procesal civil. Véase, por ejemplo, la decisión N.º 619, del 12-04-11.

[63] Véase en el mismo sentido: Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo…*, p. 216. Incluso se afirma que el procedimiento común tiene su inspiración conceptual en el proceso objetivo del recurso por exceso de poder francés, Mejía, José Amando: «Las cuestiones e incidencias previas en el proceso administrativo y constitucional». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, p. 340. Sobre ello se volverá más adelante.

[64] De hecho, en criterio que no compartimos, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha llegado a afirmar, con posterioridad a la Lojca, que

Por tanto, el diseño procedimental de estas últimas pretensiones anulatorias, centradas en la revisión de los requisitos de forma y fondo del acto administrativo, inspirándose en el paradigma originario del contencioso de anulación, con independencia de su adaptabilidad o no a los actuales requerimientos de tutela judicial efectiva (asunto sobre el cual se volverá en el siguiente epígrafe), no resulta idóneo para aplicarse en el caso de pretensiones de tipo mero declarativo, constitutivo en cuanto a reconocimiento de derechos o potestades, y menos para el caso de las de condena a dar, hacer o no hacer[65].

Esa es la principal objeción general al esquema regulatorio de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto al cuestionablemente llamado «procedimiento común». Pero, además, existen otros asuntos de detalle que conviene destacar, en algunos casos comparando el régimen vigente con su antecesor. Ello pasa a hacerse de seguida.

2.3. Principales –y limitadas– innovaciones en cuanto a la admisión, los antecedentes administrativos, las notificaciones-citaciones, la audiencia de juicio y la etapa probatoria

Ya se anunció que el llamado «procedimiento común» de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se basa en el diseño procesal

---

la demanda de interpretación de textos legales de contenido administrativo no es un proceso contencioso por lo que no admite terceros (sent. N.º 796, del 08-06-11). Siguiendo tal criterio, entonces cabe preguntarse cómo es posible que la ley establezca un proceso contencioso para su tramitación en el cual, incluso la falta de emisión de los carteles de notificación produce la nulidad del proceso según la misma Sala (sent. N.º 41, del 24-01-13).

65 Ya lo destacamos previamente en: «Consideraciones sobre la ejecución…», pp. 474 y 475. Véase también la crítica a la asignación legal de procedimientos para las distintas pretensiones procesales de: Brewer-Carías: «Introducción general…», p. 67. Más recientemente: Urosa Maggi, Daniela y José Ignacio Hernández G.: «Las pretensiones procesales administrativas en el Derecho venezolano». En: *Anuario Iberoamericano de Justicia Administrativa*. N.º 1. IJ Editores. Argentina, 2018, *in totum*, https://www.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=5873bcc20ae85ae2ef4bed74beb9b12a.

contenido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para el juicio de nulidad de actos administrativos de efectos particulares. Partiendo de tal premisa, y como complemento a lo expuesto en los capítulos precedentes, a continuación se expone la regulación vigente y se compara con el modelo previo, con el fin de esclarecer las diferencias y semejanzas, así como si fue o no superada la concepción original del «recurso contencioso-administrativo», anclada en el pretérito carácter revisor y objetivo que le caracterizó según la doctrina y jurisprudencia[66], no tanto la legislación.

2.3.1. Presentación de la demanda

En este aspecto, la vigente Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece pautas de forma más completa respecto al contenido de la demanda con relación a su antecedente, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Ello es lógico si se considera que la primera es una ley enteramente procesal, destinada a regular única y exclusivamente el contencioso-administrativo de forma integral, y no lo era la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que solo regía las competencias de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, establecía algunos procedimientos para la tramitación de algunas pretensiones procesales administrativas, y transitoriamente organizaba a los otros tribunales contencioso-administrativos[67].

En efecto, el artículo 33 de las disposiciones generales aplicables a todo tipo de pretensiones (Título iv, Capítulo i), establece como requisitos formales de la demanda los usuales, atinentes a la identificación clara y precisa de los sujetos de la pretensión (partes procesales), objeto y causa. Es decir, de los elementos de la pretensión. No parece necesario ahondar

---

66 En ese sentido, se señala que los antecedentes inmediatos de la demanda de nulidad de la Lojca se encuentran en el recurso objetivo por exceso de poder, aunque luego se invocan los caracteres subjetivos de la primera, Badell Madrid, Rafael: «La demanda de nulidad». En: *xxxviii Jornadas J. M. Domínguez Escovar. Avances Jurisprudenciales del contencioso-administrativo en Venezuela*. Instituto de Estudios Jurídicos Ricardo Hernández Álvarez. Barquisimeto, 2013, p. 133.

67 Como lo aclara Caballero Ortiz: *Contencioso de plena jurisdicción*…, pp. 15 y 16.

al respecto, pues es un asunto suficientemente tratado por la doctrina procesal en general[68].

2.3.2. Admisión y citaciones

Sí hay en la fase de admisión de la demanda un cambio en la legislación vigente en comparación con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Nos referimos no tanto a las causales de inadmisibilidad, que si bien no son idénticas a las previstas en la legislación antecedente, se mantienen en general[69], y cuyo principal cambio sería la no inclusión de la legitimación, asunto que ya comentamos en anterior oportunidad[70]. La modificación más trascendente ha sido la inclusión del Despacho subsanador o saneador, que coloca como deber procesal del juez contencioso-administrativo el advertir al demandante de los defectos o deficiencias formales de

---

[68] En todo caso, en la doctrina venezolana puede consultarse, entre otros: Rengel-Romberg: *Tratado*…, vol. II, pp. 107-115.

[69] Sobre las causales de inadmisibilidad en la vigente Locjca, véase: Hernández-Mendible: «Las condiciones de admisibilidad…», pp. 267-304. Más recientemente: García Soto, Carlos: «Notas acerca del pronunciamiento sobre la admisión de la demanda de nulidad en el contencioso-administrativo». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.º 71. UCAB. Caracas, 2017, pp. 101-118, http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/rfderecho/article/view/3774/3247.

[70] Véase: Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales*…, pp. 83-91. Véase también, entre otros: Villegas Moreno, José Luis: «La legitimación activa de los particulares en el proceso administrativo. Aproximación conceptual en ámbitos normativos y perspectiva ante la Lojca». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 165-184; y en la misma obra colectiva: Herrera M., Carlos Eduardo: «Estado de Derecho, proceso y legitimación en la Justicia Constitucional venezolana», pp. 213-218; Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo*…, pp. 56-59. La otra causal de importancia no incluida en la Lojca es la del agotamiento de la vía administrativa, lo que es una consecuencia lógica de la interpretación jurisprudencial desarrollada en el año 2004, bastante discutible a nuestro entender, pero que quedó zanjada a partir de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, en cuyo artículo 7 se eliminó la condición suspensiva establecida, hasta ese momento, para la derogación de las norma que exigía tal agotamiento de forma obligatoria (artículo 93 de la LOPA). Véase al respecto nuestro: *Manual de Contencioso*…, pp. 221-224.

su escribo libelar, asunto sobre el cual manifestamos en anterior ocasión nuestros reparos en lo que respecta a la redacción de los preceptos legales y a sus consiguientes dificultades interpretativas[71].

Por otra parte, en la citación de la parte demandada se han mantenido básicamente los criterios de la regulación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con algunos añadidos (artículos 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 78 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)[72]. Así pues, admitida la demanda, se ordena la «notificación» de una serie de entidades o figuras subjetivas: i. La representación del órgano que haya dictado el acto; ii. la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público; y iii. cualquier otra persona u órgano (la redacción incluye a los entes pero resulta redundante, ya que se mencionó previamente a las personas) que deba ser llamado a la causa por imperativo legal o a criterio del órgano judicial (artículo 78 Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Esas notificaciones deben realizarse mediante oficio entregado en la oficina receptora de la correspondencia de cada entidad (en la hipótesis de notificaciones a personas jurídicas, claro está), dejándose constancia de la persona (natural) que recibió la notificación (artículo 78 *in fine*).

Quizá lo más trascendente del asunto es que la vigente Ley sigue refiriéndose a «notificaciones», y no a «citaciones», lo cual, aparte de demostrar la inercia legislativa respectivo al modelo legal previo[73], parece resultar un

---

71 *Cfr.* Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales…*, pp. 91-100.

72 Sobre la legitimación pasiva en el proceso administrativo venezolano, pueden verse, entre otros: Pellegrino Pacera, Cosimina G.: «La representación judicial de los Poderes Públicos nacionales en el proceso administrativo y constitucional». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 249-254; y en la misma obra colectiva: King Aldrey, Michelle: «La legitimación pasiva en el proceso administrativo», pp. 219-232.

73 Específicamente al artículo 125 de la Locsj, puesto que el antecedente inmediato, a saber, el artículo 21 décimo primer aparte de la Lotsj de 2004 se refería a «citación»,

contrasentido con el artículo 80 *eiusdem*, que establece el deber del Tribunal de ordenar también la notificación a los interesados mediante cartel, para su comparecencia en la audiencia de juicio con el fin de hacerse partes procesales y, en el caso del demandado, presentar su contestación. Este deber conlleva, por otra parte, la carga procesal de los notificados para concurrir a la audiencia en cuestión, sea como partes o como interesados (entendemos que estos últimos como terceros coadyuvantes, pues todos los intervinientes son interesados dado que deben ostentar esa legitimación para estar en juicio según lo exige el artículo 29 *eiusdem*), conforme lo dispone el artículo 82. Se trata, pues, sin duda, de un llamamiento a juicio como manifestación de la garantía constitucional del debido proceso[74].

De ello cabe concluir que realmente no se trata de una «notificación», sino de una verdadera «citación» –en la terminología procesal venezolana–, acto de comunicación procesal[75] en el cual el órgano judicial pone en conocimiento de una de las partes no solo la ocurrencia de algún acto del proceso, sino la existencia de deberes y cargas procesales que deben cumplirse en los

---

asunto destacado por la doctrina: Brewer-Carías: *Ley Orgánica*…, pp. 246 y 247; King Aldrey: ob. cit., pp. 222. Hubo, pues, un retroceso legislativo en este asunto.

74 En el caso del exceso de poder francés, justamente uno de los caracteres en su evolución que le han matizado su carácter originariamente objetivo ha sido la admisión de terceros en el proceso, lo que implica entonces una contienda entre partes (consúltese, entre otros: Waline: ob. cit., pp. 682 y 683, y sobre la intervención de terceros en sus diversas modalidades –similares a las categorías al uso en el Derecho Procesal– en el contencioso francés, véase Chapus: ob. cit., pp. 776-789). Para la hipótesis de las demandas de nulidad reguladas en la Lojca, el punto no dio lugar a dudas ya desde la vigencia de la Locsj, dado que la jurisprudencia (CSJ/SPA, sent. del 26-09-91, caso Rómulo Villavicencio, véase el texto en: Brewer-Carías y Ortiz-Álvarez: ob. cit., pp. 694-710) admitió las distintas variedades de intervención de terceros, reenviando su régimen adjetivo al establecido en la legislación procesal civil (Véase: Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso*…, pp. 149-156, así como la bibliografía allí citada). Posteriormente a la Lojca, el criterio sigue vigente, como se comprueba, por ejemplo, en la decisión de la Sala Político-Administrativa N.º 1097, del 10-18-11.

75 Sobre los actos procesales de comunicación, véase en general: Devis Echandía: *Teoría General del Proceso*, pp. 494-503.

correspondientes plazos preclusivos mediante el apersonamiento y actuación del llamado a juicio (para empezar, la contestación de la demanda). Es por eso que se trata de un acto de comunicación que incluye un emplazamiento y que por tanto debe darse al inicio del íter procesal[76].

Así lo ha entendido la doctrina[77], e inclusive, la práctica judicial de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia[78].

De manera que debe entenderse entonces, en una interpretación correctiva del texto legal, que se trata de una verdadera «citación» de las partes y de los terceros interesados, quienes decidirán hacerse parte o actuar como coadyuvantes dependiendo de su condición. Y, por ende, cada quien hará frente a la pretensión de acuerdo con su específica situación procesal.

2.3.3. Solicitud y recepción de los antecedentes administrativos

De conformidad con lo pautado en el artículo 79 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con la notificación (*rectius*: citaciones), el tribunal ordenará la remisión del expediente administrativo o los antecedentes correspondientes, dentro de un plazo allí previsto. La omisión de tal deber procesal implica, aparte de la imposición de una multa, una serie de consecuencias procesales negativas para la Administración Púbica. De ello se colige que se trata de un deber-carga para esta, con importantes implicaciones probatorias, a pesar de que la Sala Político-

---

[76] Véase al respecto, para el caso del proceso administrativo venezolano a partir de la Lojca, entre otros: Guevara Martínez, Ronarcy: «Entre la citación y la notificación. Recordatorio». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, pp. 321-336. Respecto al Derecho Procesal venezolano, véase, entre otros: Rengel-Romberg: *Tratado*…, vol. ii, pp. 227-231.

[77] Inclusive, durante la vigencia de la Locsj, la modalidad de emplazamiento por carteles era cuestionada por la doctrina. *Cfr*. entre otros: Araujo-Juárez: *Principios generales*…, pp. 486 y 487.

[78] La Sala Político-Administrativa ha señalado que a las notificaciones reguladas en el artículo 78 de la Lojca les son aplicables las reglas de la citación del Código de Procedimiento Civil (sent. N.º 1069, del 03-18-11).

Administrativa ha tendido a soslayar las implicaciones negativas de su incumplimiento procesal, ampliando las prerrogativas administrativas sin sustento legal y en detrimento de la igualdad y en última instancia del debido proceso[79].

La inclusión de esto evidencia la importancia que le otorga el texto normativo a los antecedentes o expediente administrativo, lo que puede justificarse para el caso de las pretensiones de nulidad de actos administrativos, pero no así en la hipótesis de la llamada «demanda de interpretación de textos legales»[80], ni tampoco en materia de controversias administrativas.

En efecto, en el caso de estas últimas «demandas», destinadas a albergar otro tipo de pretensiones, no tiene sentido incluir de forma obligatoria la solicitud de unos antecedentes que, incluso, puede que no existan, y que de existir, no tendrán la importancia que ostentan en el supuesto de las pretensiones de nulidad.

Y es que, en este último caso, el expediente administrativo, que debe recoger las diversas actuaciones que se dieron en la tramitación del procedimiento administrativo de formación del acto, será en muchas ocasiones de especial trascendencia para determinar la procedencia o no de la pretensión constitutiva de nulidad interpuesta. Ello, toda vez que muchos de los vicios de nulidad o anulabilidad que pueden plantearse como *causa petendi* de la pretensión, tendrán como soporte probatorio el contenido (o la falta de este) del expediente administrativo. Así como por el hecho de que la conducta procesal que evidencie la falta de envío del expediente administrativo por parte de la Administración Pública que dictó el acto

---

79 Véase: Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Notas sobre algunos criterios recientes de la Sala Político-Administrativa en la aplicación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (parte final). En: *Revista de Derecho Público*. N.º 129. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, pp. 275-278.

80 Respecto de las cuales, ha llegado a afirmar la Sala Político-Administrativa que no se tramitan ante procesos contenciosos (sent. N.º 796, del 08-06-11).

determina consecuencias procesales en su contra, al entenderse esta –reiterando lo ya señalado– como una carga procesal[81].

Se evidencia entonces, como ya se adelantó, que el llamado «procedimiento común» de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa está concebido básicamente para la tramitación de pretensiones procesales de nulidad de actos administrativos, lo que no podía ser de otro modo si se toma en cuenta que su diseño se basa en el esquema del otrora «juicio de nulidad de actos administrativos» de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Y, por tanto, consideramos que queda igualmente demostrada su falta de idoneidad para la tramitación de pretensiones distintas a esta[82].

De tal suerte que en realidad no se está frente a un procedimiento «común», sino ante un diseño procesal concebido para la tramitación de una pretensión específica (la constitutiva destinada a obtener la declaración de nulidad de actos administrativos), que sin razón aparente también debe emplearse para el trámite de otras[83].

Expuesto lo anterior, los artículos 80 y 81 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establecen las modalidades y plazos

---

81 *Cfr.* Torrealba Sánchez: *Manual de Contencioso*…, pp. 240-246. Más recientemente, entre otras, decisiones de la TSJ/SPA N.os 1707, del 07-12-11 y 255, del 22-05-19.

82 Ya lo sostuvimos en: *Problemas fundamentales*…, pp. 120 y 121.

83 Y es que la Lojca, en lugar de partir de establecer un proceso ordinario y algunos especiales, mantuvo el esquema de la Locsj, en cuanto a fijar algunas vías procesales para determinadas pretensiones procesales administrativas. De allí que se ha señalado que la primera Ley: «… no se ha inspirado, explícitamente, un proceso administrativo ordinario para hipótesis generales. Sino que, por razones jurídico-materiales y por razones jurídico-procesales, se han creado un conjunto de procesos ordinarios para hipótesis especiales, diferenciados y catalogados, que tienen modulaciones adjetivas específicas y necesarias», Mejía: «Las cuestiones…», pp. 339 y 340. En nuestro criterio, la razón principal del mantenimiento de tal diseño procesal fue la inercia.

para la emisión, retiro, publicación y consignación del cartel de emplazamiento (y por tanto de citación y no de notificación) –como se describe en capítulos precedentes– imponiendo cargas procesales al demandante que, por regla general, acarrean como sanción ante su falta de oportuno cumplimiento la terminación del proceso mediante una perención[84], impropiamente denominada –por partida doble– por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa «desistimiento del recurso».

2.3.4. Audiencia de juicio

Una vez verificadas las citaciones[85], los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece la realización de una audiencia de juicio, denominación cuestionada por la doctrina[86], dado que se trata de una oportunidad en la que la parte demandante se limita a reiterar lo ya planteado en su escrito libelar y la parte demandada en dar contestación a la demanda[87]. No es tampoco una audiencia propia de un proceso oral, como también lo han demostrado los autores[88].

Se trata entonces de un acto que se realiza oralmente, pero cuya trascendencia se limita a ser la oportunidad para la contestación de la

---

[84] Una visión crítica de la aplicación de tales preceptos por los tribunales contencioso-administrativos puede verse en: Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo…*, pp. 73-75.

[85] Respecto a los problemas interpretativos que podrían dar lugar las normas en cuanto a los lapsos de comparecencia de los interesados, puede verse: Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», pp. 213-215. Hay que advertir que según la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en los tribunales colegiados la fijación de la oportunidad de la audiencia de juicio no corresponde al Juzgado de Sustanciación, por lo que el lapso para su establecimiento comienza a contarse a partir de recibido el expediente enviado por este Juzgado a la Sala o Corte (decisión N.º 187, del 26-12-13), todo ello en desmedro de la celeridad procesal.

[86] Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo…*, p. 75.

[87] Sobre el potencial contenido de esa audiencia de juicio véase: Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», p. 216.

[88] *Cfr.* Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales…*, pp. 111 y 112; Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», pp. 219 y 220; Aguilar Camero: «La conciliación…», p. 695, notal al pie 2.

demanda[89]. Asunto que, además, no requería de oralidad, toda vez que ese acto suele ser escrito inclusive en los verdaderos procesos con audiencias. Incluso puede sostenerse que la oralidad en este caso no reviste mayor propósito, dado que se exige la presencia de un juez, pero este se va a limitar a escuchar los alegatos de las partes sin que haya interacción entre los sujetos procesales[90].

Esta afirmación puede ser corroborada a través del siguiente ejercicio hipotético: Si se elimina la audiencia de juicio y se sustituye por un acto o fase de contestación escrita de la demanda, el resultado será exactamente igual a los efectos que produce la realización de esa audiencia de juicio. Solo que si fuera una oportunidad para la contestación por escrito, el diseño procesal resultaría quizá más coherente, como se verá en el siguiente subepígrafe.

2.3.5. Lapsos de pruebas

Continuando con la última afirmación, la llamada audiencia de juicio del «procedimiento común» de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, presenta una peculiaridad. Señala el artículo 83 *in fine*, que en esta «… las partes podrán promover sus medios de pruebas».

No obstante, de seguida el artículo 84, intitulado «lapso de pruebas», dispone que dentro de los tres días de despacho siguientes a la audiencia de juicio, el tribunal admitirá las pruebas que correspondan y ordenará su evacuación en aquellos casos en que sea requerido, para lo cual establece un plazo de diez días de despacho, prorrogables. Y en el último apartado, establece que «… dentro de los tres días siguientes a la presentación de los escritos de pruebas, las partes podrán expresar si convienen en algún hecho u oponerse a las pruebas…» (en realidad, oponerse a la admisión de estas).

---

[89] Así lo ha afirmado la propia Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en decisión N.º 1497, del 16-11-11. Véase también la decisión N.º 945, del 14-07-11.

[90] Como señala Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo…*, p. 76, en ausencia de actuaciones probatorias, no es una verdadera audiencia de juicio.

Varias interrogantes surgen de esta deficiente regulación, a saber: i. Qué sentido tiene establecer que la promoción de las pruebas se realiza en la audiencia de juicio, si las fases probatorias siguientes se realizan luego, por escrito y fraccionadamente[91]; ii. cómo puede haber una superposición de fases en el mismo lapso, a saber, la de admisión de las pruebas (dentro de los tres días de despacho siguientes a la celebración de la audiencia de juicio) y la de oposición a la admisión (dentro de los tres días siguientes a la presentación de los escritos de pruebas, que como ya se señaló se consignan justamente en la misma audiencia de juicio).

La primera interrogante tiene como única respuesta el hecho de que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa solo contiene remedos de oralidad, pero no la adoptó realmente, a pesar del correspondiente mandato constitucional (artículo 257) y de su recepción expresa como principio en el artículo 2 *eiusdem*.

La segunda, requiere de una interpretación correctiva de los preceptos, prescindiendo del elemento literal. Única forma de solventar la contradicción que se da en un mismo artículo, entre su inicio y su final. Debe, pues, entenderse, en virtud del principio jurídico y lógico del orden consecutivo de los lapsos procesales, que la fase de oposición a la admisión a las pruebas transcurre dentro de los tres días de despacho siguientes a la finalización de la llamada audiencia de juicio, y transcurrido ese lapso, es cuando comienza a contarse el de la admisión de las pruebas promovidas previamente. Es la manera de garantizar que el juez contencioso primero examine cualquier alegato de oposición a la admisión y luego proceda a pronunciarse, a la vez que permite a las partes ejercer su derecho a oponerse a la admisión de las pruebas de su contraparte[92], como manifestación de la garantía constitucional del debido proceso.

---

[91] Cuestionando la deficiente adopción de la oralidad en los procesos establecidos en la Lojca, comenzando por la realización de las fases de pruebas de manera escrita, entre otros: Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», pp. 193 y 194.

[92] La misma solución interpretativa la propone Silva Bocaney: «Anotaciones sobre las pruebas en el proceso administrativo», p. 393. Por su parte, Kiriakidis Longhi:

2.3.6. Informes

Dispone el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la presentación de los informes de manera oral –si así lo pide alguna de las partes– dentro de los cinco días siguientes a la conclusión del lapso de evacuación de pruebas, o si no hubiere tenido lugar este a la realización de la audiencia de juicio.

No parece haber mucho que comentar al respecto[93]. Excepto que la presentación oral de estos informes no parece tener mucho sentido, toda vez que las siguientes fases del proceso, como las previas, son escritas. Se trata, pues, de un acto de conclusiones muy similar al que regulaba el artículo 96 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

2.3.7. Tutela cautelar

En lo atinente a la tutela cautelar, el «procedimiento común» de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no dispone nada particular. Así pues, hay que remitirse a la regulación general de las medidas cautelares en el mismo texto legal, asunto que ya hemos tratado en anterior oportunidad[94]. En todo caso, aunque ya la suspensión de efectos del acto administrativo ha quedado como una medida más de todas aquellas que puede adoptar el juez contencioso-administrativo (tanto anticipativas como conservativas) en virtud de su potestad cautelar general consagrada en el artículo 4, único aparte, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sigue siendo la típica providencia que en muchos casos será la más acorde como pretensión cautelar accesoria de una

---

El contencioso-administrativo…, p. 77 advierte la contradicción legal pero entiende que se trata de tres días, tanto para que la contraparte se oponga a la admisión de alguna prueba como para que el órgano judicial admita. No compartimos tal solución, puesto que lo primero tiene que tener un lapso previo a lo segundo.

93 Véase en todo caso: Hernández-Mendible: «El proceso administrativo…», p. 218. Y para los aspectos procedimentales en la Lojca: Kiriakidis Longhi: *El contencioso-administrativo…*, pp. 175-181.

94 Torrealba Sánchez: *La vía de hecho…*, pp. 218-222, así como la bibliografía allí citada.

pretensión constitutiva anulatoria de acto administrativo. Ello en el supuesto de que no se esté en presencia de una acumulación de pretensiones, asunto sobre el cual se volverá más adelante[95].

2.3.8. Sentencia definitiva

Aunque resulte insólito, el Título iv, Capítulo ii, Sección Cuarta, de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que regula el «procedimiento común», no regula en modo alguno la sentencia que habrá de dictarse, salvo en lo que respecta a establecer el plazo para

---

[95] Más recientemente, en materia de tutela cautelar en la Lojca puede verse el análisis de Kiriakidis Longhi: *El contencioso administrativo…*, pp. 181-203. A tal fin, cabe hacer referencia a la crítica que hace ese autor al requisito de procedencia de una solicitud de medida cautelar en cuanto a la apariencia de buen derecho o *fumus boni iuris* y su vinculación con el mérito del asunto. En ese sentido, sostiene que su análisis debe versar únicamente sobre aspectos formales del escrito libelar, pues de otra forma implicará riesgo de adelanto de criterio por el juez toda vez que ese examen versará sobre el fondo del asunto (pp. 188-191), de lo cual disentimos. No es esta la oportunidad para profundizar en el asunto, pero baste señalar que tal cuestionamiento ha sido abordado por la doctrina respectiva, comenzando por el clásico estudio de Calamandrei, Piero: *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*. Editorial Bibliográfica Argentina. Trad. S. Sentís Melendo. Buenos Aires, 1945, pp. 77-87. Para el caso del proceso administrativo, entre otros: García de Enterría, Eduardo: *La batalla por las medidas cautelares. Derecho Comunitario Europeo y proceso contencioso-administrativo español*. 2.ª, Civitas. Madrid, 1995, *in totum*; Chinchilla Marín: ob. cit., pp. 45-47. En el caso venezolano, entre otros: Ortiz Álvarez, Luis: *La protección cautelar en el Contencioso-administrativo*. Editorial Sherwood. Caracas, 1999, pp. 423-471; Hernández-Mendible: *La tutela judicial…*, pp. 24 y 25 y «El desarrollo de las medidas cautelares en el proceso administrativo en Venezuela», http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/postgrado/boletines/derecho-admin/1_boletin/victor_hernandez.pdf; y especialmente: Canova González: *Reflexiones para la reforma…*, pp. 307-316. Consúltese igualmente, ya enfocado en la regulación de la Lojca: Canónico Sarabia, Alejandro: «Nueva regulación y tratamiento jurisprudencial sobre la tutela cautelar en el contencioso-administrativo». En: Canónico Sarabia, A. (coord.): *Actualidad del contencioso-administrativo y otros mecanismos de control del Poder Público. v Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2013*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2013, pp. 594-598.

hacerlo (artículo 86). Pero en cuanto a lineamientos para dictarla, requisitos formales, contenido, efectos de la decisión, la Ley nada dispone, como ya destacamos en anterior oportunidad[96]. Por ende, el asunto habrá de regularse tanto por las normas procesales generales como por los principios generales del Derecho Procesal[97].

La insuficiencia regulatoria descrita apareja, aparte de una serie de consecuencias en materia de demandas de nulidad de actos administrativos –al ni siquiera mantener el régimen derogado– sobre las cuales se volverá más adelante, una demostración adicional en relación con la hipótesis que hemos planteado previamente. A saber, la improvisación, premura y falta de reflexión que privó en la elaboración del texto que terminó convirtiéndose en Ley[98].

Únicamente ello puede explicar que en un procedimiento aplicable no solo a las pretensiones de nulidad de actos administrativos, sino a las de interpretación de textos legales y controversias administrativas, nada se haya dispuesto respecto a los diversos tipos de sentencia y sus efectos jurídico-procesales y jurídico-materiales para cada clase de pretensiones[99]. Así pues, ello parece apuntalar aún más la impresión de que el «procedimiento común» resultó ser una especie de cajón de sastre en el cual se incluyeron, aparte de las pretensiones tradicionalmente denominadas «contencioso de anulación», otras menos usuales como las de controversias administrativas, y aun aquellas creadas originariamente por la jurisprudencia

---

96 Torrealba Sánchez: *La ejecución de sentencias*…, pp. 271 y 272. Véase también sobre el contenido de las sentencias constitutivas, entre otros: Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «La ejecución de sentencias en el proceso administrativo venezolano». En: *20 años de Funeda y el contencioso-administrativo*. Vol. ii. Funeda. Caracas, 2015, pp. 128 y 129.

97 El tema de la sentencia y su ejecución es tratado más adelante en esta obra.

98 Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales*…, pp. 102-107, 120 y 121.

99 Respecto a estos efectos, véase Torrealba Sánchez: *La ejecución de sentencias*…, pp. 85-93, así como la bibliografía allí citada.

contencioso-administrativa con una precaria base legal, a saber, las de interpretación de textos legales.

Como puede verse, es justamente en uno de los asuntos de mayor importancia y que más han dado lugar a la evolución doctrinaria en el exceso de poder francés, como lo es el de los poderes del juez en la sentencia definitiva, en donde más se nota la deficiencia del régimen contenido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Así pues, luce conveniente incluir un epígrafe adicional en el cual se vuelva sobre los principales problemas interpretativos que genera el procedimiento común en lo atinente a la tramitación de las demandas de nulidad de actos administrativos, con una sucinta referencia comparatista respecto al actual régimen francés del contencioso de anulación. Ello con el propósito de revisar cuál es la situación legal venezolana y si sus problemas han encontrado solución en el modelo original y sus sucesivas evoluciones, lo que pasa a hacerse de seguida.

3. Problemas primordiales que plantea el régimen de la demanda de nulidad de actos administrativos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y sus puntos de vinculación con el contencioso de anulación francés. Pretensiones y sentencias

3.1. Acumulación de pretensiones de anulación con otras de condena: «Exceso de poder-Plena jurisdicción». ¿Regreso parcial del recurso paralelo?

El primero de los asuntos al cual consideramos necesario abordar con más detalle en este subepígrafe es el de las pretensiones que pueden acumularse en la demanda de nulidad de actos administrativos de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La doctrina lo notó prontamente[100],

[100] Brewer-Carías: «Introducción general…», pp. 138-142; Suárez Mejías, Jorge Luis: «La acumulación de pretensiones de nulidad y condena en la nueva Ley Orgánica

y ciertamente su importancia práctica es tal que la propia Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, tan proclive a no establecer criterios en sus decisiones con el fin de no autovincularse para futuros casos, se vio obligada a pronunciarse al respecto[101]. Aunque esta última, como acostumbra, luego ha emitido decisiones en que parece desdecirse o al menos establecer excepciones respecto de sus previos fallos[102].

El problema se plantea porque el artículo 76 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al alidir a las pretensiones que pueden plantearse en el procedimiento común, se refiere en su primer apartado a la nulidad de actos administrativos de efectos particulares y generales[103]. Y al no tener la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa una norma equivalente al artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que permitía la acumulación de pretensiones constitutivas de nulidad de actos administrativos con las de condena al pago de sumas de dinero por concepto de indemnización de daños y perjuicios originados en la actividad administrativa, en este caso, en la ejecución de un acto administrativo antijurídico, así como en general el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas, genera la duda acerca de si es posible la acumulación, y sobre todo, bajo qué modalidades.

---

de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, pp. 577-587; Urosa Maggi: «Las pretensiones procesales…», pp. 222 y 223; Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales…*, p. 120; Badell Madrid: «La demanda de nulidad», p. 134, aunque este autor continúa usando la terminología francesa de «pretensiones de condena propias de la plena jurisdicción». Más recientemente: Urosa Maggi y Hernández G.: ob. cit., p. 3.

101 Véase, por ejemplo, la decisión N.º 398, del 27-09-16.

102 *Cfr.* la crítica doctrinaria de Urosa Maggi y Hernández G.: ob. cit., p. 4.

103 Hemos cuestionado la persistencia de esa terminología en el capítulo II de esta obra, véase la bibliografía allí citada. Puede verse recientemente en general sobre el asunto: Hernández-Mendible: «Los actos administrativos…», pp. 109-111.

Al plantearse la doctrina si esa omisión legal implicaba la imposibilidad de acumular pretensiones de nulidad y condena en una misma demanda, la respuesta fue lógicamente negativa, partiendo de que los lineamientos constitucionales de tutela judicial efectiva y universalidad del control y tutela judicial contencioso-administrativo resultan bastante categóricos al respecto. Sobre todo, a la luz de la contundente redacción del artículo 259 de la Constitución, basada en su antecedente de la Constitución de 1961, el artículo 206.

No obstante, vista la regulación actual, y retomando parcialmente pero bajo otro enfoque controversias doctrinarias ya superadas, parece necesario buscar alguna explicación a esta segmentación de las demandas de nulidad. Ello, más allá del hecho de que la inercia y el continuismo privaron en la configuración de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, partiendo de su antecedente, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Y en estos términos, pudiera resultar ilustrativo revisar si en el esquema francés actual, esta dualidad de anulación-plena jurisdicción sigue siendo una dicotomía, no solo en lo conceptual (ya quedó aclarado que no lo es del todo), sino en lo procesal. Veamos ello –sucintamente– a continuación.

El recurso «por exceso de poder» ha pasado de su original naturaleza subsidiaria a ser el emblema del contencioso-administrativo francés[104], aunque, como ya se señaló, hasta cierto punto tiende a aproximarse al contencioso de plena jurisdicción[105].

Concebido como un recurso objetivo «en interés de la Ley», con el fin de hacer prevalecer el Derecho, se entiende entonces que no es un proceso

[104] Abierto frente a todas las decisiones ejecutorias, en términos de Waline: ob. cit., p. 679.

[105] Morand-Deviller: ob. cit., pp. 701 y 702. La influencia de la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos ha sido determinante en ello, destacan Courréges y Daël: ob. cit., p. 83.

entre partes sino un juicio a un acto administrativo[106]. A su vez, se trata de poner en manos del ciudadano un medio eficaz para el control de la legalidad de los actos administrativos, prueba de lo cual es la flexibilidad de las condiciones de admisibilidad y las causales de nulidad que pueden invocarse[107].

Es así que en tal recurso contencioso-administrativo, además de contener todos los requisitos formales propios de la demanda (identificación de la parte, objeto, fundamentos jurídicos y fácticos), esta debe presentarse con copia del acto cuestionado. La admisibilidad se vincula con el examen de la capacidad, cualidad e interés del demandante, la naturaleza del acto atacado (si es susceptible de ello) y los plazos[108].

Por otra parte, la jurisprudencia permite la interposición del recurso para obtener la anulación de una decisión de índole pecuniaria que afecte al recurrente[109]. Con ello, se modula la tradicional separación entre ambos contenciosos, toda vez que siendo el fin del requirente la obtención de una suma de dinero, aun así se admite el contencioso de anulación y no se impone el de plena jurisdicción, más oneroso y formalista y que devendría en obstáculo en la hipótesis de reclamos por cantidades mínimas[110]. Este es el ámbito natural en el caso de reclamos pecuniarios en materia de función pública (*v.g.,* anulación de un acto sancionador que a su vez ha generado consecuencias dañosas), pero también aplica incluso frente a controversias atinentes a pagos de subvenciones a personas privadas, y más recientemente, asimismo a cuestiones vinculadas con obligaciones laborales dinerarias de entes públicos, incluyendo la petición de conminación a hacer los pagos[111].

---

[106] Morand-Deviller: ob. cit., p. 701; Waline: ob. cit., p. 682, aunque esto queda atenuado como se evidencia más adelante.

[107] *Cfr.* Morand-Deviller: ob. cit., p. 703.

[108] Ibíd., pp. 703-706. Véase asimismo al respecto: Courréges y Daël: ob. cit., pp. 171-191; Guyomar y Seiller: ob. cit., pp. 313-325; Chapus: ob. cit., pp. 509-518.

[109] Morand-Deviller: ob. cit., p. 706. Véase también: Chapus: ob. cit., pp. 744-747.

[110] Morand-Deviller: ob. cit., p. 706. Véase también: Frier y Petit: ob. cit., pp. 505 y 506.

[111] Morand-Deviller: ob. cit., p. 706. Con detalle: Chapus: ob. cit., pp. 701 y 702.

En ese sentido, empleando términos propios del Derecho Procesal, en cuanto al contenido de las pretensiones planteadas en el recurso, un asunto vinculado con esto se refiere a la causal de inadmisibilidad del recurso paralelo. O, en términos inversos, la ausencia de recurso paralelo para no obstaculizar la admisión de la demanda. Ello implica que no debe existir otro recurso jurisdiccional ante el juez administrativo u ordinario que le permita al recurrente obtener el mismo resultado[112].

El fundamento de esta prohibición de existencia de recurso paralelo descansa en que no debe haber simultáneamente dos vías contenciosas a disposición del recurrente, aunque ella ha sido objeto de sucesivas atenuaciones que actualmente restringen de forma considerable su aplicación[113]. A lo anterior cabe agregar que hoy en día se entiende que este impedimento solo opera ante la hipótesis de que la vía alterna ofrezca una satisfacción igualmente integral al demandante que la que pone a su disposición el exceso de poder[114].

Esa es, resumidamente, la situación actual del régimen del contencioso de poder y la posible acumulación de pretensiones distintas a la simple declaración de nulidad del acto administrativo. Una regla general que admite matizaciones en diversos aspectos.

En el caso venezolano, el artículo 124.3 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contemplaba como causal de inadmisibilidad del juicio de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, la existencia de recurso paralelo[115]. Muy posiblemente como consecuencia de la

---

112 Morand-Deviller: ob. cit., p. 706. Cabe recordar el original carácter «subsidiario» del exceso de poder. Sobre el recurso paralelo véase también, entre otros: Guyomar y Seiller: ob. cit., p. 287, N.º 609.

113 Véase, por ejemplo: Waline: ob. cit., p. 688.

114 Ibíd., p. 689.

115 Véase un ejemplo de su tratamiento jurisprudencial en: Brewer-Carías y Ortiz-Álvarez: ob. cit., pp. 536-542.

adopción de la noción francesa del «exceso de poder». A partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, y luego en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, esa causal de inadmisibilidad no persiste. Pero el hecho de que la misma Ley, como ya se señaló, se refiera únicamente a las pretensiones de nulidad de actos administrativos, implica el riesgo de que surja una tesis que sostenga que únicamente pretensiones de esta índole pueden plantearse por esta vía, so pena de declarar la inadmisibilidad de la demanda[116], aunque hasta ahora no ha sido el caso[117].

El segundo subepígrafe, que es una derivación lógica y jurídica de este, es el del contenido de la sentencia en la demanda de nulidad de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

3.2. La sentencia

El que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se refiriera como posibles pretensiones a ventilarse en el procedimiento «común», únicamente a las demandas de nulidad de actos administrativos, sin aludir a la potencial acumulación de pretensiones de otra índole, constituye de por sí un retroceso incluso en el plano del Derecho positivo venezolano. No obstante, es quizá en el contenido de la sentencia en donde se nota más la ausencia regulatoria en relación con este asunto[118].

En efecto, como ya se puso de relieve, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no contiene previsión en este asunto, salvo

---

[116] Hay algunas tendencias jurisprudenciales que parecen apuntar a ello. Por ejemplo, la reviviscencia de una especie de teoría de los «actos separables» en materia de pretensiones frente a actos administrativos en procedimientos de contratación pública también de raigambre francesa. Sobre el punto puede verse el –a nuestro modo de ver– cuestionable desarrollo jurisprudencial del asunto luego de la Lojca, en: Torrealba Sánchez: «Las actuaciones bilaterales…», pp. 251-254.

[117] Hasta donde llega nuestro conocimiento, salvo lo planteado en Urosa Maggi y Hernández G.: ob. cit., p. 3.

[118] El asunto será tratado con más detalle en el capítulo correspondiente de esta obra.

una mera referencia respecto al procedimiento breve del cual nos ocupamos en otra oportunidad[119]. En el caso del procedimiento común, nada estatuye, lo que ni siquiera se solventa –siquiera parcialmente como es el caso de otro tipo de pretensiones– con el régimen de ejecución de la sentencia contenido en su Título IV, Capítulo VI[120].

3.2.1. Carencia de regulación de sus potenciales mandatos. Alcance de la potestad de sustitución declarativa. El exceso de poder y el «juicio al acto». La posible matización de la dicotomía nulidad absoluta-relativa y los consiguientes efectos *ex tunc* o *ex nunc*, inspirada tanto en la situación actual en Francia como en el marco regulatorio venezolano

En efecto, a diferencia de otras recientes leyes procesales administrativas iberoamericanas[121], la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa nada aporta respecto al alcance y límites de la potestad de sustitución declarativa en la sentencia que declara procedente una pretensión de nulidad de un acto administrativo. Asuntos tales como los efectos temporales de la decisión (retroactivos o no respecto a la anulación), el límite del control de los elementos discrecionales del acto administrativo, los marcos de la intervención del juez en la actividad administrativa formal (potestades o no de reposición del procedimiento, reforma o reemplazo del acto administrativo anulado), entre otras, no son abordadas legalmente.

Frente a tal vacío, una primera solución sería apegarse al modelo clásico del contencioso de anulación. Específicamente al exceso de poder en su concepción originaria, y entender que frente a la declaración de nulidad de

---

119 Torrealba Sánchez: *La vía de hecho*…, p. 231.

120 Véase al respecto: Torrealba Sánchez: «Consideraciones sobre la ejecución…», pp. 476 y 477; Torrealba Sánchez: *La ejecución de sentencias*…, pp. 271-278, así como la bibliografía allí citada.

121 Véase Torrealba Sánchez: *La ejecución de sentencias*…, pp. 259-378. Más recientemente puede verse la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa salvadoreña, que entró en vigencia en 2018.

un acto administrativo el efecto automático sería su expulsión del ordenamiento jurídico, teniéndose al mismo como inexistente y por consiguiente como si nunca hubiera producido efecto alguno. Efecto retroactivo o *ex tunc* que calzaría con el original prototipo anulatorio francés.

No obstante, nos inclinamos por una tesis más flexible y pragmática. A saber, la posibilidad de que sea el juez –dado que la Ley no lo hizo y ni siquiera estableció lineamientos– quien determine los efectos de la sentencia anulatoria de un acto administrativo, respetando los principios generales del Derecho Administrativo y Procesal y, por supuesto, la posición constitucional de la rama Judicial del Poder Público frente al Ejecutivo.

Cuatro al menos son las razones que abonan a favor de esta tesis:

Primero: Ya era la tendencia legislativa antes de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículos 119 y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 21.17 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004), y si esta la abandonó no fue por una intención deliberada, sino por las carencias estructurales y formales que presenta.

Segundo: Luce aconsejable que no en todos los casos una sentencia anulatoria produzca efectos retroactivos. Piénsese, por ejemplo, en la anulación de un reglamento, o de un acto general que ha generado un conjunto de situaciones jurídicas consolidadas frente a terceros, incluso respecto a una colectividad. En tales hipótesis, hay que ponderar las consecuencias extremas de pretender erradicar de raíz una ilegalidad del ordenamiento jurídico con el necesario respeto a tales situaciones. Ello tanto por razones de seguridad jurídica y de salvaguarda de los derechos y expectativas de terceros como eventualmente en atención a que el interés general así lo aconseje. Esto último porque quizá el vacío normativo termine resultando peor que la ilegalidad.

Tercero: Sostiene un sector de la doctrina –incluso la nacional–[122] la tesis compartida por nosotros, de que la distinción entre nulidades absolutas o de pleno derecho y nulidades relativas o anulabilidades, si bien encuentra asidero en la doctrina del procedimiento administrativo, tiene su ámbito de aplicación natural en este, tanto en lo conceptual como respecto a sus consecuencias. De allí que somos del criterio de que tal dualidad y sus efectos (nulidad absoluta-reconocimiento *ex tunc* y nulidad relativa-declaración *ex nunc*), no obstante ser una guía a considerar por el juez contencioso-administrativo, no lo vincularán al punto de impedirle llegar a soluciones distintas según el caso concreto lo amerite.

Cuarto: Dar amplias –no ilimitadas– potestades al juez contencioso al momento de determinar o matizar los efectos de una decisión anulatoria parece ser la tendencia en el Derecho comparado. No solo en el caso iberoamericano[123]. Lo es también en el actual contencioso-administrativo francés como ya quedó evidenciado previamente. Con mayor énfasis a partir de su Código de Justicia Administrativa de 2000.

En fin: No se está proponiendo nada distinto a la situación real del contencioso-administrativo venezolano hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, hasta donde tengamos conocimiento, la solución planteada no encontró mayores objeciones doctrinarias ni prácticas[124]. Y si no hay ejemplos recientes de ello, es probable que

---

[122] *Cfr*. Urdaneta Troconis, Gustavo: «Los motivos de impugnación en la jurisprudencia contencioso-administrativa venezolana en las últimas tres décadas». En: AA. VV.: *Derecho Contencioso-Administrativo*. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara. Barquisimeto, 2006, pp. 13-114 y 162; Hernández-Mendible, Víctor Rafael: *Estudio jurisprudencial de las nulidades, potestades de la Administración y poderes del juez en el Derecho Administrativo (1930-2016)*. Corte Suprema de Justicia. San Salvador, 2017, pp. 115-117.

[123] *Cfr*. Torrealba Sánchez: *La ejecución de sentencias*…, pp. 298-305.

[124] En contra: Linares Benzo, Gustavo: «*Ex tunc*: toda nulidad es retroactiva. La derogatoria de la potestad del juez contencioso de "determinar los efectos de la decisión en el tiempo"». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 135. Editorial Jurídica

parte de su causa radique en el escasísimo número de sentencias anulatorias que dictan los tribunales contencioso-administrativos venezolanos

Venezolana. Caracas, 2013, pp. 219-230. El autor parte de la hipótesis de que la eliminación en la Lojca de un precepto similar al artículo 132 de la Locsj fue intencional, puesto que se encontraba en el texto de la primera discusión del texto normativo, por lo que el cambio tiene que ser tomado en cuenta. Disentimos de ese punto de partida, toda vez que el proceso de discusión de la Lojca fue bastante irregular, al punto de que bien puede sostenerse la tesis de la nulidad íntegra de tal instrumento por contravención al marco constitucional y legal durante su proceso de formación, como señalamos en: Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales*…, pp. 102-107, así como la bibliografía allí citada, especialmente: Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «El recurso especial de juridicidad, motivo de nueva batalla entre la Sala Constitucional y la Sala Político-Administrativa». En: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. ii. Funeda. Caracas, 2011, pp. 403 y 404. En todo caso, Linares Benzo se aparta de la línea ortodoxa de la doctrina del acto administrativo según la cual habría de concluir en que la declaración de nulidad absoluta o de pleno derecho implicaría el efecto retroactivo y la de nulidad relativa o anulabilidad no, para sostener que toda nulidad declarada judicialmente ha de ser retroactiva. Para ello argumenta: «Nadie discute que la convalidación tiene efectos retroactivos, *ex tunc*. Ese criterio es clave para el asunto que nos ha venido ocupando, la eficacia temporal de las sentencias de nulidad y específicamente los efectos de la declaratoria de nulidad relativa. En efecto, el Derecho positivo declara expresamente que solo son convalidables los actos anulables, no los afectados de nulidad absoluta (…) Pero como convalidar es dar efectos a lo que de otra manera no los tendría, debe concluirse también que lo no convalidado no produce efectos. Por esta vía habría que dar la razón a la solución civilista de que la declaratoria de nulidad tiene efectos retroactivos, *ex tunc*, en ambos casos, por nulidad relativa o por nulidad absoluta, porque obviamente se anula solamente lo no convalidado. Si se concluyera con la mayoría doctrinal venezolana que la nulidad relativa solo tiene efectos *ex nunc*, hacia el futuro, la convalidación no tendría sentido. En otras palabras, la convalidación sería inútil, sería en realidad la emisión de un nuevo acto». Debemos discrepar de la respetable tesis parcialmente transcrita, toda vez que –si la hemos entendido bien– el autor no estaría tomando suficientemente en consideración, entre otros asuntos: i. Que la pretensión de nulidad de un acto administrativo viciado de nulidad relativa o anulabilidad se interpone justamente ante la hipótesis de que no se haya verificado su convalidación en sede administrativa; ii. que la convalidación es propia del ámbito administrativo y no jurisdiccional, por lo que una vez declarada judicialmente la anulación, la

en la actualidad[125]. Y aquí se entra en el tema de la idoneidad profesional y ética del juez contencioso, asunto que excede el objeto de estas páginas y al que se ha hecho somera referencia en otras ocasiones[126].

---

primera no procede ni puede influir en los efectos de la sentencia; iii. que –aunque aquí entramos en terreno fértil para las controversias doctrinales– la convalidación puede implicar el dictado de un nuevo acto que enmiende los vicios del original, pero que se distingue del simple reemplazo del acto viciado de anulabilidad por uno enteramente nuevo en que el segundo entra a formar parte del primero, completándolo si se quiere, y de allí su retroactividad; iv. que llevar a sus últimos extremos su tesis implica sostener que también en vía administrativa –e incluso con más razón– la única consecuencia posible respecto a los efectos temporales de la anulación de un acto administrativo habrá de ser siempre su retroactividad, soslayándose así una de las principales consecuencias de la distinción entre las nulidades absolutas y relativas en el ámbito administrativo, que es donde esta tiene su operatividad. E incluso prescindiendo de tal distinción teórica, sin reparar en las implicaciones prácticas de cada caso concreto (contrariamente a lo planteado en nuestro Derecho Administrativo, entre otros, por Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo General. Acto*…, p. 173). Y cabe recordar que en Derecho Administrativo la regla es la anulabilidad y no la nulidad absoluta, por lo que esta última debe estar legalmente tipificada, sobre la base de los principios de seguridad jurídica y eficacia administrativa (*cfr*. entre otros: Muñoz Machado, Santiago: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. T. xii «Actos y sanciones administrativas». 2.ª, Boe. Madrid, 2017, pp. 170-177).

125 Véase al respecto: Canova González, Antonio: «Perspectivas del contencioso-administrativo venezolano». En: AA. VV.: *El contencioso-administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*. Funeda. Caracas, 2009, pp. 17-60 y del mismo autor: *La realidad del contencioso-administrativo venezolano. Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político-Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008*. Funeda. Caracas, 2009; Hernández G., José Ignacio: «La interpretación jurisprudencial del primer año de aplicación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», ponencia presentada en el Seminario sobre la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa organizado por Funeda y realizado en la ciudad de Caracas el 10 de junio de 2011; Urosa Maggi, Daniela y José Ignacio Hernández G.: «El estado actual de la Justicia Administrativa en Venezuela». En: *Justicia Administrativa*. Serie Primera. T. iii. Acceso a la Justicia-Funeda-Universidad Metropolitana. Caracas, 2012, pp. 39 y 40; Iribarren Monteverde, Henrique: *El principio del respeto a las situaciones jurídicas subjetivas en el Derecho público venezolano*. Academia de

Respecto a la sustitución judicial declarativa, sus límites se encuentran en los principios de congruencia procesal y en la posición constitucional del juez contencioso frente a la Administración Pública. Asunto debatido por la doctrina y que no viene al caso reiterar[127], salvo para recordar que la sustitución plena solo podrá tener cabida en aquellas hipótesis en que frente a la actividad administrativa formal solo exista una única solución conforme a Derecho, toda vez que el juez es un operador jurídico y no político. Viene aquí a colación el debatido tema del control judicial y la discrecionalidad administrativa[128]. En los demás supuestos, que serán la mayoría, el juez podrá dictar lineamientos en el fallo de mérito, que habrá de complementar de ser requerido en la fase de ejecución de la sentencia.

3.2.2. Ausencia de regulación de su ejecución forzada. Alcance de la potestad de sustitución ejecutiva. Remisión a la teoría general del proceso

Resta hacer referencia a la potestad de sustitución ejecutiva. Es decir, al poder del juez de ejecutar la sentencia por sí o a través de terceros ante la reticencia o renuncia de la parte perdidosa, en el caso que nos ocupa, en

---

Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2013, pp. 114-173; Kiriakidis Longhi, Jorge: «El amparo constitucional contra los entes de la Administración Pública: cifras (2007 al primer semestre de 2011) de la Sala Constitucional y de las Cortes Contencioso-administrativas». En: *Crisis de la Función Judicial*. Serie Primera. T. ix. Acceso a la Justicia-Funeda-Universidad Metropolitana. Caracas, 2012, pp. 31-43. Más recientemente: Canova González, Antonio *et al*.: *El TSJ al servicio de la Revolución*. Editorial Galipán. Caracas, 2014, pp. 121-182.

126 Torrealba Sánchez: *Problemas fundamentales*…, pp. 193-201. Para el caso español pueden verse, por ejemplo, las interesantes reflexiones de: González Navarro, Francisco: *Derecho Administrativo español*. Vol. i. 2.ª, EUNSA. Pamplona, 1995, pp. 108-131.

127 En todo caso, un panorama de ello en: Torrealba Sánchez: *La ejecución de sentencias*…, pp. 118-137, así como la bibliografía allí citada. El tema será retomado en el capítulo correspondiente de esta obra.

128 *Cfr*. un resumen del tratamiento del asunto en la doctrina iberoamericana, en: ibíd., pp. 135-180.

el juicio contentivo de la demanda de nulidad de actos emanados de la Administración Pública[129].

Tratándose de una actividad formal, los límites para la procedencia de esta ejecución sustitutiva ya han sido referidos. A saber, la congruencia entre la pretensión planteada y el contenido de la decisión y el llamado «núcleo» de la discrecionalidad, o quizá con más precisión: la discrecionalidad administrativa propiamente dicha.

Mas si con la pretensión anulatoria no se garantiza el cabal restablecimiento de la situación jurídica subjetiva vulnerada por la ejecución previa del acto administrativo declarado nulo, porque se requiera la materialización de mandatos judiciales que enerven o retrotraigan los actos consecuenciales del acto administrativo en cuestión, lo cual es bastante común, entonces –de acuerdo con lo pedido en las respectivas pretensiones– habrán de seguirse los principios y lineamientos que guían a la sustitución judicial ejecutiva frente a la actividad material[130] o inactividad administrativa[131], según corresponda. Piénsese, por ejemplo, en un acto administrativo sancionador que haya aparejado los consiguientes efectos perjudiciales para la esfera jurídico-subjetiva del destinatario.

Lamentablemente, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no aporta un ápice de directrices al respecto, por lo que habrá de acudirse supletoriamente a la regulación procesal civil y a los principios de la Teoría General del Proceso. Y también, a la jurisprudencia contencioso-administrativa surgida durante las últimas décadas del pasado siglo[132].

---

129 Sobre tal instituto véase: ibíd., pp. 118, así como la bibliografía allí citada. En capítulo posterior se retoma el asunto.

130 *Cfr*. ibíd., pp. 236-240.

131 *Cfr*. ibíd., pp. 202-212, así como la bibliografía allí citada. Especialmente: Urosa Maggi: *Tutela judicial…*, *in totum*.

132 Véase: Brewer-Carías y Ortiz-Álvarez: ob. cit., pp. 960-1035.

Conclusiones

En el caso del contencioso-administrativo francés, no se ha producido –como en algún momento se planteó– la desaparición del recurso por exceso de poder. Lo anterior, toda vez que al juez de este se le han dado mayores potestades, aunque aún limitadas, estando todavía proscrita la posibilidad de reformar actos administrativos, sancionar la contumacia de la Administración Pública u ordenar directamente y como regla general, el pago indemnizaciones.

De allí que se señala que este recurso: «… conserva su misión primera de hacer respetar el Derecho objetivo, un simple interés para actuar es suficiente para promoverlo y su anulación tiene un efecto absoluto de cosa juzgada»[133].

No obstante, el debate sobre la justificación de mantener la dualidad: contencioso de plena jurisdicción-contencioso de anulación (exceso de poder) sigue vigente[134]. Y en todo caso, la originaria dicotomía ha perdido buena parte de sus extremos caracteres definidores. Así, por ejemplo, es difícil sostener que en el caso del contencioso de anulación, únicamente se tutela la legalidad objetiva, si se toma en cuenta que hoy en día es un proceso en el que también se defienden derechos e intereses de las partes involucradas.

Si a eso se le agrega la posibilidad que tiene el juez contencioso en el recurso de anulación, de imponer órdenes a la Administración Pública y de incluso condenar a esta a realizar prestaciones de dar o hacer en orden a restablecer situaciones jurídicas infringidas, hipótesis admisibles en algunos casos, se deduce que la dicotomía que tuvo en su origen el contencioso de anulación respecto al de plena jurisdicción, ya no es tal.

---

133 Morand-Deviller: ob. cit., pp. 702 y 703.

134 *Cfr.* por ejemplo: Waline: ob. cit., pp. 751 y 752.

Empero, se mantienen las categorías, pero en continua adaptación, e incluso en algunos supuestos reformulación[135]. Los cambios no son espectaculares ni radicales, pues priva la mesura y el sentido de dar continuidad a una tradición sin que ello signifique permitir la obsolescencia o, peor aún, la petrificación de un instituto, al punto de hacerle perder o aminorar su utilidad práctica[136].

Conservadurismo y pragmatismo, respeto a la tradición pero flexibilidad y adaptabilidad, son caracteres aparentemente antagónicos del contencioso-administrativo francés, pero que este logra armonizar. Y de ello da testimonio

---

[135] Tal parece que ambos contenciosos habrán de seguir teniendo su propia individualidad, aunque cada vez con más conexiones. En ese sentido, vale la pena transcribir la siguiente opinión: «… a la hora actual una cuestión de naturaleza hace evolucionar a la justicia administrativa, pero susceptible de provocar serias controversias: ¿Continúa teniendo fundamento conservar la distinción entre el recurso contencioso de plena jurisdicción y el de exceso de poder? El recurso por exceso de poder es fruto de una evolución histórica bien conocida hecha por el Consejo de Estado, transformando progresivamente el recurso jerárquico presentado ante la autoridad administrativa en un verdadero recurso contencioso. Se afirma el rol histórico que ha tenido en la construcción de los derechos y libertades públicas de los administrados. Pero el tiempo también ha hecho su obra y se asiste cada vez más a aproximaciones importantes entre esas diferencias que permiten la diferenciación entre ambos recursos. Hace unos 15 años que J. M. Woehrling planteó: ¿Hacia el fin del exceso de poder?, respondiendo afirmativamente la pregunta. Es más, el mismo vicepresidente del Consejo de Estado reconoció que los cambios en la actuación de los jueces podrían conducir a una perturbación de las grandes categorías del contencioso. No resulta posible, en el marco de esta conclusión, tratar el problema en toda su amplitud (…) En el fondo está la actividad judicial. Allí se le deben reconocer todos los poderes necesarios al juez para resolver el litigio. Naturalmente que una eventual fusión de los dos recursos tendría el problema de la actual dispensa de actuar sin abogado en el caso del exceso de poder. Pero ello podría solucionarse manteniendo la dispensa en el caso de que el recurso persiga únicamente la anulación del acto. Ello conllevaría la ventajas que resultarían de tal fusión» (traducción libre de Waline: ob. cit., p. 752).

[136] En elocuente expresión invocada en Courréges y Daël: ob. cit., p. 396. Terminamos la revolución, no la reforma.

su continua evolución ya más que bicentenaria, producto de la jurisprudencia en primer término pero también del diálogo de esta con la doctrina. Lo que tiene mucho sentido, pues no hay que olvidar que dentro de esta última destacan también juristas que han desempeñado papel protagónico en la actuación de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello explica en parte por qué hubo de aguardarse tanto hasta la primera codificación de la Justicia Administrativa francesa, que además, recoge los desarrollos jurisprudenciales. Y también, cómo la recepción de la jurisprudencia comunitaria europea no ha supuesto cambios drásticos, sino afinaciones de un mecanismo probado por el devenir en más de dos siglos de historia.

Semejante desarrollo, que además irradió en mayor o menor medida al entorno europeo occidental, debió deslumbrar, y todavía lo hace, a los juristas iberoamericanos, siempre en la búsqueda de un equilibrio entre la necesidad de una Administración poderosa y el indeclinable respeto a los derechos y garantías del particular. El contencioso francés hubo, pues, de presentarse como una fórmula modélica.

Ahora bien, esa fórmula no es la misma de hace doscientos años. De hecho, la evolución apunta al acercamiento de muchas de sus instituciones con las del Derecho Procesal tal como lo conocemos en estos países[137]. Ello, en muchos casos, como respuesta a las críticas o reparos frente a sus carencias o insuficiencias[138].

---

[137] *Cfr.* Alli Aranguren: ob. cit., pp. 554-557. De allí que, refiriéndose al contencioso francés, señala, por ejemplo, reciente doctrina brasileña, que en la década pasada ocurrieron una serie de benéficas transformaciones que terminaron por equipararlo con los sistemas de control de la actividad administrativa ejercidos por órganos judiciales ordinarios, de Figueiredo, Diogo: «Control de la actividad administrativa». En: Rodríguez, L. (dir.) y Delpiazzo, C. (coord.): *El control de la actividad administrativa*. Vol. I (en homenaje al profesor Diogo de Figueiredo). Instituto Internacional de Derecho Administrativo-Editorial Jurídica Venezolana-Temis. Trad. V. R. Hernández-Mendible y E. Jiménez Rodríguez. Bogotá, 2018, p. 94.

[138] *Cfr.* Alli Aranguren: ob. cit., pp. 651 y 652.

Así las cosas, nuestras pretensiones de nulidad de actos administrativos no tienen por qué negar su raigambre francesa en el contencioso de anulación. Pero tampoco habrán de permanecer rígidamente ancladas a un modelo que ha sufrido modificaciones en su ya larga andadura, sino beber tanto de la fuente siempre en evolución (y aquí luce pertinente la referencia al baño en el río que nunca es el mismo según enseñó Heráclito, como no es la misma la Justicia Administrativa Francesa en su origen que la que existe a inicios del siglo xxi) como de las instituciones que el Derecho Procesal ofrece al contencioso-administrativo iberoamericano.

Reiterando, pues, lo ya sabido, la creación del Consejo de Estado y la conformación de la jurisdicción contencioso-administrativa en Francia fueron productos de la historia y de los condicionamientos de esta. Mas el contencioso de anulación ha ido perfeccionándose, hasta el punto de erigirse hoy en día como un medio procesal eficaz tanto para el control de la legalidad objetiva como para la tutela de los derechos e intereses de la persona frente a la «decisión ejecutoria», es decir, las actuaciones formales de la Administración Pública. Ha sido un tránsito largo y con obstáculos, pero hoy puede sostenerse que –en líneas generales– ese contencioso de anulación pasa las pruebas más exigentes al respecto, comenzando por los requerimientos de la normativa comunitaria en materia de acceso a la Justicia y protección de los derechos humanos[139].

En el caso que nos ocupa, careciendo nuestros ordenamientos iberoamericanos de la necesidad de establecer una dualidad jurisdiccional, y no habiéndola tenido nunca en el caso venezolano, el tránsito del contencioso de anulación, de su origen como recurso jerárquico a un verdadero proceso judicial con todas las garantías que impone los marcos constitucionales y convencionales[140], puede y debe hacerse de forma más pronta

[139] *Cfr.* Courréges y Daël: ob. cit., pp. 368-372; Guyomar y Seiller: ob. cit., pp. 549-559.

[140] Como fue el caso francés. *Cfr.* entre otros: Alli Aranguren: ob. cit., p. 643.

y con menores obstáculos. Queda a una futura reforma de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pero sobre todo a una judicatura digna de tal nombre, continuar por tales derroteros.

* * *

Este capítulo se inscribe dentro de la línea de investigación: *Estudio sobre algunas categorías del Contencioso Administrativo francés y su influencia en el Derecho Procesal Administrativo venezolano*, que fue beneficiaria de la Beca MQT para Profesores de Derecho de la UCV de la Fundación «En Plural».

Bibliografía

Aguilar Camero, Ramón Alfredo: *Estudio sobre la proponibilidad de la cuestión previa de falta de cualidad*. Funeda. Caracas, 2013.

_____: «La conciliación en el proceso contencioso-administrativo». En: Brewer-Carías, A. R. y V. R. Hernández-Mendible (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

_____: «Oralidad, despacho saneador y presupuestos procesales en los juicios contencioso-administrativos», Ponencia presentada en el evento: Nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Grupo Progente Soluciones Laborales. Caracas, 21 de julio de 2010.

Aguilar Gorrondona, José Luis: *Derecho Civil I. Personas*. 23.ª, UCAB. Caracas, 2010.

Alli Aranguren, Juan-Cruz: *Los paradigmas de la legalidad y la justicia en el Derecho Administrativo Francés*. Universidad Pública de Navarra. Navarra, 2008.

Álvarez Chamosa, María Lidia: «Visión de la tutela judicial efectiva: Ejecución de las sentencias contra el Estado en Venezuela». En: Rodríguez-Arana Muñoz, J., García Pérez, M. (dirs.): *Reforma del Estado y transformación del Derecho Administrativo*. Universidade da Coruña. La Coruña, 2014, http://www.bubok.es/libros/232196/Reforma-del-Estado-y-Transformacion-del-Derecho-Administrativo.

Andueza, José Guillermo: «El control de la constitucionalidad y el contencioso-administrativo». En: AA. VV.: *Contencioso-Administrativo en Venezuela*. 3.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993.

ARAUJO-JUÁREZ, José: *Derecho Administrativo Constitucional*. CIDEP-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017.

_____: *La teoría de la cláusula exorbitante. El tránsito de la cláusula derogatoria a la potestad administrativa contractual en los sistemas de contratación pública*. Editorial Jurídica Venezolana-CIDEP. Caracas, 2017.

_____: «El contencioso de los contratos administrativos». En: *XXXVIII Jornadas J. M. Domínguez Escovar. Avances jurisprudenciales del contencioso-administrativo en Venezuela*. Instituto de Estudios Jurídicos "Ricardo Hernández Álvarez". Barquisimeto, 2013.

_____: «La configuración constitucional del contencioso-administrativo en Venezuela. Antecedentes, origen, evolución y consolidación». En: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.

_____: *Derecho Administrativo General. Acto y Contrato Administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2011.

_____: *Derecho Administrativo General. Administración Pública*. Ediciones Paredes. Caracas, 2011.

_____: *Derecho Administrativo General. Procedimiento y Recurso administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2011.

_____: «La justicia administrativa y el Derecho Administrativo. Antecedentes, consolidación y principios fundamentales». En: BREWER-CARÍAS, A. R. y HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

_____: *Derecho Administrativo General. Servicio Público*. Ediciones Paredes. Caracas, 2010.

_____: «Los principios fundamentales de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: AA. VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. FUNEDA. Vol. I. Caracas, 2010.

_____: *Derecho Administrativo General. Parte general*. Ediciones Paredes. Caracas, 2007.

_____: «El contencioso de los servicios públicos». En: *Estudios de Derecho Público y Procesal. Homenaje a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello en su 50 aniversario.* T. III. UCAB. Caracas, 2004.

_____: «La teoría de la vía de hecho administrativa». En: *Los Derechos Fundamentales y los medios de protección procesal*. Funeda-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1997.

_____: *Principios generales del Derecho Procesal Administrativo*. Vadell Hermanos Editores. Caracas, 1996.

_____: *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. 3.ª, Vadell Hermanos Editores. Valencia-Caracas, 1998.

Arce y Flórez-Valdés, Joaquín: *El Derecho Civil Constitucional.* Civitas. Madrid, 1986.

Ayala Corao, Carlos M.: *Jurisprudencia de urbanismo* (*1947-1987*). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1988.

AA. VV.: *La contratación pública en Venezuela*. Funeda, Caracas, 2015.

AA. VV.: *Ley de Contrataciones Públicas*. 4.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

AA. VV.: *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

AA. VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. I. Funeda. Caracas, 2010.

AA. VV.: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010.

Badell Benítez, Nicolás: «Demanda contra vía de hecho y abstenciones de la Administración Pública. Avances Jurisprudenciales del Contencioso-Administrativo en Venezuela». En: *XXXVIII Jornadas Domínguez Escovar. Homenaje al profesor Gonzalo Pérez Luciani*. Instituto de Estudios Jurídicos "Ricardo Hernández Álvarez". Barquisimeto, 2013.

Badell Madrid, Rafael: «La demanda de nulidad». En: *xxxviii Jornadas J. M. Domínguez Escovar. Avances Jurisprudenciales del contencioso-administrativo en Venezuela*. Instituto de Estudios Jurídicos Ricardo Hernández Álvarez. Barquisimeto, 2013.

_____: «El recurso de nulidad». En: AA. VV.: *Derecho Contencioso-Administrativo*. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara. Barquisimeto, 2006.

_____: «Medios alternativos de solución de conflictos en el Derecho Administrativo venezolano». En: *Congreso Internacional de Derecho Administrativo. En homenaje al prof. Luis Henrique Farías Mata*. T. ii. UCAB-Universidad de Margarita-Universidad Da Coruña. Caracas, 2006.

Balasso Tejera, Caterina: *Jurisprudencia sobre los actos administrativos (1980-1993)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1998.

Béjar Rivera, Luis José: «La Justicia Administrativa francesa y mexicana. Un análisis comparativo». En: Rodríguez-Arana Muñoz, J. y García Pérez, M. (coords.): *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

Belandria García, José Rafael: «Régimen legal de las empresas del Estado venezolano y aplicabilidad de las leyes administrativas venezolanas a las empresas del Estado constituidas en el extranjero». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 16. Universidad Monteávila. Caracas, 2018.

_____: *El procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República*. Funeda. Caracas, 2008.

_____: «Naturaleza jurídica de las universidades nacionales». En: *Dikaiosyne*. N.º 21. ULA. Mérida, 2008.

Bello Tabares, Humberto Enrique iii: *Tratado de Derecho Probatorio*. T. i (De la prueba en general). Livrosca. Caracas, 2005.

Beltrán de Felipe, Miguel: *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración*. Civitas. Madrid, 1996.

Berizonce, Roberto Omar: «La audiencia preliminar en el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica». En: *Revista de Derecho Probatorio*. N.º 3. Editorial Jurídica Alva. Caracas, 1994.

Blanco Guzmán, Armando: «Los procesos surgidos por la prestación de los servicios públicos y la realidad contemporánea». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *Los servicios públicos domiciliarios*. Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2012.

Blanco-Uribe Quintero, Alberto: «La conciliación, el arbitraje y la transacción como métodos de resolución de conflictos administrativos». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.º 57. UCAB. Caracas, 2002.

_____: «La intervención adhesiva en el contencioso-administrativo». En: *Revista de Derecho Público*. N.os 59-60. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1994.

Bocanegra Sierra, Raúl: *Lecciones sobre el acto administrativo*. Civitas. Madrid, 2002.

Brewer-Carías, Allan R.: «La Justicia Administrativa en el Derecho comparado latinoamericano», conferencia dictada en el xiv Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo «20 años de la nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo», Universidad de Murcia, Murcia, 9 de febrero de 2019, http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/02/1226.-Brewer.-conf.-Justicia-Administrativa-Dcho-comparado-Murcia-2019.pdf.

_____: *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*. Vol. i (El Derecho Administrativo y sus principios fundamentales). Civitas Thomson Reuters-Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana. Madrid, 2013.

_____: *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*. Vol. vi (La Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Civitas Thomson Reuters-Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana. Madrid, 2013.

_____: «Introducción general al régimen de la jurisdicción contencioso-administrativa». En: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010.

_____: «El sentido de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 115. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008.

_____: *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y procedimientos constitucionales y contencioso-administrativos*. 2.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2004.

_____: «Sobre las personas jurídicas en la Constitución de 1999». En: *Derecho público contemporáneo. Libro homenaje a Jesús Leopoldo Sánchez*. Vol. I. UCV. Caracas, 2003.

_____: «El régimen de las personas jurídicas estatales político-territoriales en la Constitución de 1999». En: *El Derecho Constitucional y Público en Venezuela. Homenaje a Gustavo Planchart Manrique*. T. I. UCAB. Caracas, 2003.

_____: «El régimen constitucional de los servicios públicos». En: *VI Jornadas Internacionales Allan Randolph Brewer-Carías. El nuevo servicio público. Actividades reservadas y regulación de actividades de interés general*. Funeda. Caracas, 2002, http://allanbrewer-carias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.4.442.pdf.

_____: *Nuevas tendencias en el contencioso-administrativo venezolano*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993.

_____: «La universalidad del control contencioso-administrativo». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 46. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1991.

_____: «El sentido del silencio administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 8. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981.

_____: «El recurso contencioso-administrativo contra actos de efectos individuales». En: AA. VV.: *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos*. UCV. Caracas, 1979.

Brewer-Carías, Allan R. y Luis A. Ortiz-Álvarez: *Las grandes decisiones de la jurisprudencia contencioso-administrativa (1961-1996)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1996.

Briceño León, Humberto: «Inconstitucional extinción y caducidad de la acción y reclamos contra el silencio administrativo. Venezuela y el Derecho comparado». En: *Revista de Derecho Público*. N.os 153-154. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017.

Caballero Ortiz, Jesús: «Algunos comentarios sobre la descentralización funcional en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 115. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008.

_____: «¿Deben subsistir los contratos administrativos en una futura legislación?». En: Arismendi, A. y Caballero Ortiz, J. (coords.): *El Derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*. T. II. Civitas. Madrid, 2003.

_____: «Algunas consideraciones fundamentales sobre los contratos administrativos». En: *Régimen legal de las concesiones públicas. Aspectos jurídicos, financieros y técnicos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2000.

_____: «Algunas consideraciones sobre la distinción entre actos administrativos generales y actos administrativos individuales (con especial referencia a la Constitución de 1999)». En: *Revista de Derecho Administrativo*. N.º 7. Editorial Sherwood. Caracas, 1999.

_____: *Los institutos autónomos*. 3.ª, Funeda. Caracas, 1995.

_____: *Contencioso de plena jurisdicción y demandas contra los entes públicos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1989.

Calamandrei, Piero: *Providencias cautelares*. Editorial Bibliográfica Argentina. Trad. S. Sentís Melendo. Buenos Aires, 1984.

_____: *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*. Editorial Bibliográfica Argentina. Trad. S. Sentís Melendo. Buenos Aires, 1945.

_____: *Instituciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo Código*. Vol. I. Ediciones Jurídicas Europa-América. Trad. y estudio preliminar de S. Sentís Melendo. Buenos Aires, 1973.

Calcaño de Temeltas, Josefina: «Aspectos generales del régimen legal de la Corte Suprema de Justicia». En: *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*. 2.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1991.

Canova González, Antonio: *et al*.: *El TSJ al servicio de la Revolución*. Editorial Galipán. Caracas, 2014.

_____: «Perspectivas del contencioso-administrativo venezolano». En: AA. VV.: *El contencioso-administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*. Funeda. Caracas, 2009.

_____: *La realidad del contencioso-administrativo venezolano. Un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político-Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008*. Funeda. Caracas, 2009.

_____: *Reflexiones para la reforma del sistema contencioso-administrativo venezolano*. Editorial Sherwood. Caracas, 1998.

Canónico Sarabia, Alejandro: «La sentencia y su ejecución en el contencioso-administrativo». En: Pernía-Reyes, M. (coord.): *Estudios de Derecho Administrativo. Libro homenaje a la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Táchira*. Cidep-UCAT. Caracas, 2020, edición Kindle.

_____: «Las demandas para el reclamo por la prestación de servicios públicos». En: *La Justicia Constitucional y la Justicia Administrativa como garante de los derechos humanos reconocidos en la Constitución. III Congreso de Derecho Procesal Constitucional y I Congreso de Derecho Administrativo*. T. I. Funeda. Caracas, 2013.

_____: «Nueva regulación y tratamiento jurisprudencial sobre la tutela cautelar en el contencioso-administrativo». En: Canónico Sarabia, A. (coord.): *Actualidad del contencioso-administrativo y otros mecanismos de control del Poder Público. V Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2013*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2013.

Carballo Mena, César Augusto: «La audiencia preliminar en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo». En: *Ley Orgánica Procesal del Trabajo. Ensayos*. TSJ. Caracas, 2004.

Carnelutti, Francesco: *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Harla. Trad. E. Figueroa Alfonzo. México, 1997.

Carrillo Artiles, Carlos Luis: «Revisión crítica de la implementación jurisprudencial y legislativa de la caducidad procesal en el contencioso-administrativo del control de las omisiones». En: Canónico Sarabia, A. (coord.): *Actualidad del Contencioso-Administrativo y otros mecanismos de control del Poder. V Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2013*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2013.

_____: *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*. 2.ª, Funeda. Caracas, 2004.

_____: *El recurso jurisdiccional contra las abstenciones u omisiones de los funcionarios públicos*. UCAB. Caracas, 1999.

Cassagne, Juan Carlos: *Curso de Derecho Administrativo*. T. I. 12.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015.

_____: «Las vicisitudes del silencio administrativo». En: *Estudios de Derecho Administrativo*. N.º 1. La Ley. Montevideo, 2010.

Cassese, Sabino: *Derecho Administrativo: Historia y futuro*. Editorial Derecho Global-Inap. Sevilla, 2014.

Cassia, Paul: *Les référés administratifs d'urgence*. LGDJ. París, 2003.

Catalá Comas, Chantal: *Ejecución de condenas de hacer y no hacer*. José María Bosch Editor. Barcelona, 1998.

Celis, Julio César: «La audiencia preliminar prevista en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para las demandas de contenido patrimonial». En: *Anuario de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*. Cidep-UCV. Caracas, 2017.

Chapus, René: *Droit du contentieux administratif*. 13.ª, Montchrestien. París, 2008.

Chavero Gazdik, Rafael J.: *Los actos de autoridad*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1996.

_____: «Los actos de autoridad». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.º 50. UCAB. Caracas, 1996, http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/Revderecho50.pdf.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen: *La tutela cautelar en la nueva Justicia Administrativa*. Civitas. Madrid, 1991.

CHIOVENDA, Giuseppe: *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Vol. I. Editorial Revista de Derecho Privado. Trad. E. GÓMEZ URBANEJA. Madrid, 1954.

CORDÓN MORENO, Faustino: «El control judicial del uso por la Administración de sus facultades discrecionales». En: *Revista Jurídica de Castilla y León*. N.º 1. Castilla y León, 2003, http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758675.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: «Presentación (Exposición de motivos) del Anteproyecto de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia elaborado por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y enviado a la Cámara de Diputados en fecha 15-08-75». En: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*. UCV. Caracas, 1979.

CORTÉS DOMÍNGUEZ, Valentín *et al.*: *Derecho Procesal Civil*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 1995.

COURRÉGES, Anne y Serge DAËL: *Contentieux administratif*. 4.ª, PUF. París, 2013.

COUTURE, Eduardo J.; *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. 3.ª, Depalma. Buenos Aires, 1981.

DE FIGUEIREDO, Diogo: «Control de la actividad administrativa». En: RODRÍGUEZ, L. (dir.) y DELPIAZZO, C. (coord.): *El control de la actividad administrativa*. Vol. I (en homenaje al profesor Diogo DE FIGUEIREDO). Instituto Internacional de Derecho Administrativo-Editorial Jurídica Venezolana-Temis. Trad. V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE y E. JIMÉNEZ RODRÍGUEZ. Bogotá, 2018.

DE STÉFANO PÉREZ, Alfredo: *Las causales de inadmisibilidad del recurso contencioso electoral*. TSJ. Caracas, 2008.

DEVIS ECHANDÍA, Hernando: *Teoría General del Proceso*. 3.ª, Editorial Universidad. Buenos Aires, 2004.

_____: *Teoría general de la prueba judicial*. T. I. 5.ª, Editorial ABC. Bogotá, 1995.

Domínguez Guillén, María Candelaria: *Derecho Civil I. Personas*. Ediciones Paredes. Caracas, 2011.

_____: *Diccionario de Derecho Civil*. Panapo. Caracas, 2009.

Duque Ayala, Corina: «El rol del juez administrativo de urgencia y los principales cambios en las líneas jurisprudenciales», http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/revistas/edi01/doc/art7.pdf. Rongé, Jean-Luc: «*L'évolution du référé administratif*». En: *Journal du droit des jeunes*. N.º 207. 2001, https://www.cairn.info/revue-journal-du-droit-des-jeunes-2001-7-page-27.htm.

Duque Corredor, Román J.: «Apuntaciones sobre el procedimiento oral contemplado en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo». En: *Ley Orgánica Procesal del Trabajo. Ensayos*. TSJ. Caracas, 2004.

Escudero León, Margarita: «Reflexiones sobre la ejecución de sentencias que condenan al Estado venezolano al pago de sumas de dinero». En: Arismendi, A. y J. Caballero Ortiz (coords.): *El Derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*. Vol. II. Civitas. Madrid, 2003, http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fec1/Content/III.6.2.%20LIBRO%20HOMENAJE%20ARBC%20TOMO%20II.pdf.

Espinoza, Alexander y Jhenny Rivas: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Aspectos fundamentales*. 3.ª, Instituto de Estudios Constitucionales. Caracas, 2013.

_____: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Instituto de Estudios Constitucionales-Funeda. Caracas, 2010.

Espinoza, Alexander: «Proyecto de ley de la jurisdicción contencioso-administrativa», http://www.estudiosconstitucionales.com/site2008/nuevos/legislativo/jurisdiccion.pdf.

Esteban, Elisabeth y Philippe Esteban: «El concepto de exceso de poder en el Derecho Administrativo francés: Apología y decadencia de un mito jurídico-lingüístico». En: *Revista de Llengua i Dret*. N.º 47. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 2007, file:///C:/Users/User1/Downloads/829-1280-2-PB%20(2).pdf.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón: *Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva*. Civitas. Madrid, 1998.

FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos: «La Justicia Administrativa en el Derecho chileno». En: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y GARCÍA PÉREZ, M. (coords.): *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

FRIER, Pierre-Laurent y Jacques PETIT: *Droit Administratif*. 7.ª, Montchrestien. París, 2012.

GALLOTI, Alejandro: *Las prerrogativas del Estado en el Derecho Procesal Administrativo*. 2.ª, FUNEDA. Caracas, 2011.

_____: *El poder de sustitución del juez en la función administrativa*. UCAB-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Las transformaciones de la justicia administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma*? Thomson-Civitas. Navarra, 2007.

_____: *La batalla por las medidas cautelares. Derecho Comunitario Europeo y proceso contencioso-administrativo español*. 2.ª, Civitas. Madrid, 1995.

_____: *Revolución francesa y Administración contemporánea*. 4.ª, Civitas. Madrid, 1994.

_____: «Los postulados constitucionales de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas». En: *Documentación Administrativa*. N.º 209 (La ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración). INAP. Madrid, 1987.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*. T. I. 8.ª, Civitas. Madrid, 1997.

GARCÍA PÉREZ, Marta: *El objeto del proceso contencioso-administrativo*. Editorial Aranzadi. Navarra, 1999.

GARCÍA SOTO, Carlos: «Entrevista a Eugenio Hernández-Bretón». En: *Derecho y Sociedad*. N.º 13. Universidad Monteávila. Caracas, 2017, http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Derecho%20y%20Sociedad%20XIII(1).pdf.

_____: «Notas acerca del pronunciamiento sobre la admisión de la demanda de nulidad en el contencioso-administrativo». En: *Revista*

de la Facultad de Derecho. N.º 71. UCAB. Caracas, 2017, http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/rfderecho/article/view/3774/3247.

García-Trevijano Fos, José Antonio: *Los actos administrativos*. 2.ª, Civitas. Madrid, 1991.

Garrido Falla, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo. Parte general*. Vol. I. 12.ª, Tecnos. Madrid, 1994.

Garrido Rovira, Juan: «El instituto autónomo como forma jurídica de la Administración Pública Nacional Descentralizada en Venezuela». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 3. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980.

Ghazzaoui, Ramsis: «El control contencioso-administrativo sobre las vías de hecho». En: Canónico Sarabia, A. (coord.): *Actualidad del Contencioso-Administrativo y otros mecanismos de control del Poder. V Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2013*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2013.

Gimeno Sendra, Vicente *et al*.: *Derecho Procesal Administrativo*. 2.ª, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 2004.

Graterón Garrido, Mary Sol: *Derecho Civil I Personas*. 2.ª, Ediciones Paredes. Caracas, 2010.

Grau, María Amparo: «Los poderes del juez contencioso-administrativo». En: *Estudios de Derecho público. Libro homenaje a Humberto J. La Roche*. Vol. I. TSJ. F. Parra Aranguren, editor. Caracas, 2001.

Gómez Puente, Marcos: *La inactividad de la Administración*. 2.ª, Editorial Aranzadi. Navarra, 2000.

González Betancourt, Gina: «La inactividad de la Administración Pública en cuanto al derecho de acceso a la información pública y el principio de transparencia administrativa. La inactividad procedimental: La omisión de expedición de reglamentos y actos administrativos normativos». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.

González Camacho, Óscar Eduardo: «La ejecución de sentencia». En: Jiménez Meza, Manrique *et al*.: *El nuevo proceso contencioso-administrativo*. Poder Judicial. San José, 2006.

González Navarro, Francisco: *Derecho Administrativo español*. Vol. I. 2.ª, EUNSA. Pamplona, 1995.

González Pérez, Jesús: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, del 13 de julio)*. 7.ª, Thomson Reuters Civitas-Editorial Aranzadi. Navarra, 2013.

_____: «Contencioso-administrativo de los servicios públicos». En: AA.VV.: *VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías". El nuevo servicio público. Actividades reservadas y regulación de actividades de interés general (electricidad, gas, telecomunicaciones y radiodifusión)*. Funeda. Caracas, 2002.

_____: *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. 3.ª, Civitas. Madrid, 2001.

_____: *El Derecho a la tutela jurisdiccional*. 3.ª, Civitas. Madrid, 2001.

_____: *Manual de Procedimiento Administrativo*. Civitas. Madrid, 2000.

_____: «Acciones declarativas, constitutivas y de condena de la Administración Pública». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 26. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1986.

_____: *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*. Temis. Bogotá, 1985.

_____: «Consideraciones sobre el contencioso francés». En: *Revista de Administración Pública*. N.º 15. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954.

_____: «La pretensión procesal administrativa». En: *Revista de Administración Pública*. N.º 12. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1951.

Gordillo, Agustín: *El acto administrativo*. 2.ª, Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1969.

Guerrero Rocca, Gilberto Alejandro: «La vía de hecho como vicio repudiado por la jurisprudencia en lo contencioso-administrativo». En: *Nuevas orientaciones en el Contencioso-administrativo venezolano*. Livrosca. Caracas, 2002.

Guevara Martínez, Ronarcy: «Entre la citación y la notificación. Recordatorio». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

Guyomar, Mattias y Bertrand Seiller: *Contentieux administratif*. 4.ª, Dalloz. París, 2017.

Guzmán Napuri, Christian: «Las actuaciones impugnables en el Proceso Contencioso-Administrativo peruano». En: *Revista de Derecho Administrativo*. Círculo de Derecho Administrativo. Lima, 2012.

Henríquez Larrazábal, Ricardo: «La ejecución de las sentencias en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: *III Jornadas Aníbal Dominici. Homenaje Dr. Ricardo Henríquez La Roche. Derecho Probatorio*. Funeda. Caracas, 2011.

Hernández-Bretón, Eugenio: «La personalidad jurídica de las Academias Nacionales». En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N.os 97-98. Caracas, 1984, http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/1984/BolACPS_1984_40_97_98_125-140.pdf.

Hernández G., José Ignacio: «El rapto del Derecho Civil por el Derecho Administrativo: a propósito del Contrato Administrativo». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 10 (Homenaje a María Candelaria Domínguez Guillén). Caracas, 2018, www.rvlj.com.ve.

———: «El contrato administrativo en la Ley de Contrataciones Públicas venezolana». En: *Ley de Contrataciones Públicas*. 4.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

———: *Lecciones de Procedimiento Administrativo*. Funeda. Caracas, 2012.

———: «El objeto del procedimiento administrativo y el concepto del Derecho Administrativo». En: Canónico Sarabia, A. (coord.): *Visión actual de los procedimientos administrativos. III Congreso de Derecho Administrativo, Margarita 2011*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2011.

_____: «El cambio de paradigma: Las pretensiones procesales administrativas». En: Brewer-Carías, A. R y Hernández-Mendible, V. R. (Dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

_____: «La interpretación jurisprudencial del primer año de aplicación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», ponencia presentada en el Seminario sobre la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa organizado por Funeda y realizado en la ciudad de Caracas el 10 de junio de 2011.

_____: «Pasado, presente y futuro de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. i. Funeda. Caracas, 2010.

_____: «Breves notas sobre la vía de hecho en la actualidad de la justicia administrativa en Venezuela». En: *El contencioso-administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*. Funeda. Caracas, 2009.

_____: «El contencioso de las vías de hecho y los servicios públicos». En: *Manual de Práctica Forense. Contencioso-administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2009.

_____: «Vías de hecho y contencioso-administrativo». En: *Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*. T. ii. Ediciones Paredes. Caracas, 2007.

_____: «El objeto del procedimiento administrativo y la *vis* expansiva del Derecho Administrativo venezolano». En: *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público 1980-2005*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2006.

_____: «La pretensión procesal administrativa frente a las vías de hecho». En: *Derecho Contencioso-Administrativo. Libro homenaje al profesor Luis Henrique Farías Mata*. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara-Librería J. Rincón. Barquisimeto, 2006.

_____: «Ejecución de la sentencia en el orden contencioso-administrativo». En: *El contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. III Jornadas sobre Derecho Administrativo en homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó*. Funeda. Caracas, 2006.

_____: «La vía de hecho en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia». En: *Temas de Derecho Procesal*. Vol. I. TSJ. Caracas, 2005.

_____: «El poder de sustitución del juez contencioso-administrativo: contenido y ejecución de la sentencia». En: AA. VV.: *El Contencioso-administrativo hoy. Jornadas 10.º aniversario*. Funeda. Caracas, 2004.

Hernández-Mendible, Víctor Rafael: *Estudio jurisprudencial de las nulidades, potestades de la Administración y poderes del juez en el Derecho Administrativo (1930-2016)*. Corte Suprema de Justicia. San Salvador, 2017.

_____: «La ejecución de sentencias en el proceso administrativo venezolano». En: *20 años de Funeda y el contencioso-administrativo*. Vol. II. Funeda. Caracas, 2015.

_____: «Los actos administrativos: generales e individuales». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.

_____: «El recurso especial de juridicidad, motivo de nueva batalla entre la Sala Constitucional y la Sala Político-Administrativa». En: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. II. Funeda. Caracas, 2011.

_____: «Los derechos constitucionales procesales». En: Brewer-Carías, A. R y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso- administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

_____: «Las condiciones de admisibilidad de las demandas y el contenido del auto de admisión en el proceso administrativo». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.):

El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

_____: «El proceso administrativo por audiencias». En: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010.

_____: «Los proyectos de ley y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», Ponencia presentada en el Seminario sobre la nueva Lojca, organizado por Funeda, en Caracas, el 23 de julio de 2010.

_____: «Anteproyecto de Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa». En: *Revista de Derecho*. N.º 2. TSJ. Caracas, 2000.

_____: *La tutela judicial cautelar en el contencioso-administrativo*. Editores Vadell Hermanos. Valencia-Caracas, 1998.

_____: «La naturaleza jurídica de las universidades». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.º 48. UCAB. Caracas, 1993.

_____: «El desarrollo de las medidas cautelares en el proceso administrativo en Venezuela», http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/postgrado/boletines/derecho-admin/1_boletin/victor_hernandez.pdf.

Herrera M., Carlos Eduardo: «Estado de Derecho, proceso y legitimación en la Justicia Constitucional venezolana». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

Herrera Orellana, Luis Alfonso: «La defensa de los derechos constitucionales frente a las vías de hecho: razones a favor del mantenimiento –provisional– en Venezuela del amparo constitucional en contra las vías de hecho de la Administración Pública». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.os 60-61. UCAB. Caracas, 2009, http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCAB/60-61/UCAB_2005-2006_60-61_39-61.pdf.

_____: «¿*Good bye* a la separación entre Administración y Jurisdicción: a propósito de la sentencia de la Sala Constitucional N.º 962, de 9 mayo de 2006». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 108. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2006.

Huapaya Tapia, Ramón A.: *Tratado del Proceso Contencioso-Administrativo*. Jurista Editores. Lima, 2006.

Huergo Lora, Alejandro: *Las sanciones administrativas*. Iustel. Madrid, 2007.

_____: *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*. Editorial Aranzadi. Navarra, 2000.

Hung Vaillant, Francisco: *Derecho Civil I*. 5.ª, Vadell Hermanos Editores. Caracas, 2015.

Hutchinson, Tomás: *Derecho Procesal Administrativo*. T. II. Rubinzol-Culzoni Editores. Buenos Aires, 2009.

Instituto de Derecho Público: *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*. UCV. Caracas, 1979.

Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal: *El Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica*. *Exposición de motivos*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1994.

Iribarren Monteverde, Henrique: *El principio del respeto a las situaciones jurídicas subjetivas en el Derecho público venezolano*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2013.

_____: «¿Existe en Venezuela un recurso autónomo de plena jurisdicción?». En: *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. N.º 1. Caracas, 1986.

Jiménez Jiménez, Mara: «El procedimiento administrativo previo a las demandas de responsabilidad del Estado en ejercicio de la función jurisdiccional». En: *Revista de Derecho*. N.º 28. TSJ. Caracas, 2008.

Jinesta Lobo, Ernesto: «El proceso contencioso-administrativo en Costa Rica». En: Rodríguez-Arana Muñoz, J. y García Pérez, M. (coords.): *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

Jinesta Lobo, Ernesto: «La nueva Justicia Administrativa en Costa Rica». En: *Revista de Administración Pública*. N.º 179. Cepc. Madrid, 2009.

_____: «Pretensiones». En: Jiménez Meza, Manrique *et al.*: *El nuevo proceso contencioso-administrativo*. Poder Judicial. San José, 2006.

_____: «Conducta administrativa objeto del proceso». En: JIMÉNEZ MEZA, Manrique *et al*.: *El nuevo proceso contencioso-administrativo*. Poder Judicial. San José, 2006.

JULIEN-LAFERRIÈRE, François: «Los recursos de urgencia en el proceso contencioso-administrativo francés». En: BREWER-CARÍAS, A. R. *et al*. (coords.): *La protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

KING ALDREY, Michelle: «La legitimación pasiva en el proceso administrativo». En: BREWER-CARÍAS, A. R. y HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

KIRIAKIDIS LONGHI, Jorge: *El contencioso-administrativo a la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. 2.ª, FUNEDA. Caracas, 2013.

_____: «El amparo constitucional contra los entes de la Administración Pública: cifras (2007 al primer semestre de 2011) de la Sala Constitucional y de las Cortes Contencioso-administrativas». En: *Crisis de la Función Judicial*. Serie Primera. T. IX. Acceso a la Justicia-FUNEDA-Universidad Metropolitana. Caracas, 2012.

_____: «Las causas de no admitir el recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos de efectos particulares con especial referencia a la situación de la legitimación y el agotamiento de la vía administrativa». En: *El contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. III Jornadas de Derecho Administrativo en homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó*. FUNEDA. Caracas, 2006.

LARES MARTÍNEZ, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*. 12.ª, UCV. Caracas, 2001.

LA ROCHE, Alberto José: *Derecho Civil I*. 2.ª, Editorial Metas. Maracaibo, 1984.

Linares Benzo, Gustavo: «*Ex tunc*: toda nulidad es retroactiva. La derogatoria de la potestad del juez contencioso de "determinar los efectos de la decisión en el tiempo"». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 135. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2013.

_____: «El principio cardinal. La ejecutoriedad de los actos administrativos». En: *Anuario de Derecho Público*. N.º 1. Universidad Monteávila. Caracas, 2007.

_____: «La vía de hecho como objeto de la pretensión procesal administrativa». En: AA. VV.: *El Contencioso-administrativo hoy. Jornadas 10.º aniversario*. Funeda. Caracas, 2004.

Linares Martínez, Aurilivi: «Ámbito y objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa: Hacia la consolidación de tribunales de plena jurisdicción». En: *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer A.C. México D. F., 2009, http://www.kas.de/rspla/es/publications/17833/.

Loreto, Luis: «Contribución al estudio de la excepción de inadmisibilidad por falta de cualidad». En: *Ensayos jurídicos*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1987.

Loutayf Ranea, Roberto G.: «Audiencia preliminar». En: Morello, A. M. *et al*.: *Códigos procesales de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación*. T. x-A (actualización parte general). Abeledo-Perrot-La Plata-Librería Editora Platense. Buenos Aires, 2004.

Marc-Sauvé, Jean: «*Le dualisme juridictionnel: synergies et complémentarité*», *Cycle approfondi d'études judiciaires* (Cadej) *2016/2017: L'autorité judiciaire dans l'Etat*. Ecole Nationale de la Magistrature. 28 septembre 2016, http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-dualisme-juridictionnel-synergies-et-complementarite.

Márquez Cabrera, Juan Carlos: «Las defensas previas en el proceso contencioso-administrativo venezolano». En: *Ensayos de Derecho Administrativo. Libro homenaje a Nectario Andrade Labarca*. Vol. iii. TSJ. F. Parra Aranguren Editor. Caracas, 2004.

Martín Delgado, Isaac: *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*. Iustel. Madrid, 2006.

_____: *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo. Hacia un sistema de ejecución objetivo normalizado*. Marcial Pons. Madrid, 2005.

Martín Tortabú, Miguel Ángel: *La oralidad en el proceso civil*. Funeda. Caracas, 2016.

Martínez Riviello, Fernando: *La sentencia judicial en la teoría general del proceso* (*con especial referencia al proceso civil venezolano*). Ediciones Paredes. Caracas, 2011.

_____: *Las partes y los terceros en la teoría general del proceso*. UCV. Caracas, 2006.

Maurer, Hartmut: *Derecho Administrativo. Parte general*. Marcial Pons. Trad. G. Doménech Pascual, coord. Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2011.

Mejía, Henry Alexander: «La jurisdicción contenciosa administrativa en El Salvador». En: Rodríguez-Arana Muñoz, J. y García Pérez, M. (coords.): *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

Mejía, José Amando: «Las cuestiones e incidencias previas en el proceso administrativo y constitucional». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

Meilán Gil, José: *La distinción entre norma y acto administrativo*. Escuela Nacional de Administración Pública. s/l., 1967.

Meilán Gil, José Luis y Marta García Pérez: «Una visión actual de la justicia administrativa en España». En: Rodríguez-Arana Muñoz, J. y García Pérez, M. (coords.): *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

Merkl, Adolf: *Teoría general del Derecho Administrativo*. Editora Nacional. México, 1980.

Mora Díaz, Omar Alfredo: «Ley Orgánica Procesal del Trabajo». En: *Ley Orgánica Procesal del Trabajo. Ensayos*. TSJ. Caracas, 2004.

Morand-Deviller, Jacqueline: *Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Trad. Z. Rincón Ardila y J. C. Peláez Gutiérrez. Bogotá, 2017.

Morón Palomino, Manuel: *Derecho Procesal Civil (Cuestiones fundamentales)*. Marcial Pons. Madrid, 1993.

Montero Aroca, Juan: *De la legitimación en el proceso civil*. Bosch. Barcelona, 2007.

Muci Borjas, José Antonio: «El Derecho Administrativo global y las limitaciones de Derecho interno, para la ejecución de los fallos de condena al pago de sumas de dinero dictados contra la República. Juicio crítico sobre los privilegios y prerrogativas de la Nación a la luz de los Tratados Bilaterales de Inversión (Bits)». En: Hernández-Mendible V. R (coord.): *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*. T. ii. Ediciones Paredes. Caracas, 2009.

_____: «La ejecución, según el Derecho venezolano, de los fallos dictados por los jueces contencioso-administrativos». En: *1.as Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan R. Brewer-Carías". Contencioso-administrativo*. Funeda. Caracas, 1995.

Muñoz Machado, Santiago: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. T. xii «Actos y sanciones administrativas». 2.ª, Boe. Madrid, 2017.

_____: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. T. ii (Historia de las instituciones jurídico-administrativas 2). 4.ª, Boe. Madrid, 2015.

Nieto, Alejandro: «La inactividad de la Administración en la LJCA de 1998». En: *Revista Justicia Administrativa*. N.º 1 extraordinario (dedicado a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Lex Nova. Valladolid, 1999.

Nieva Fenoll, Jordi: *La sustitución procesal*. Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid-Barcelona, 2004.

ORLANDO S., Freddy J.: «El contencioso de los servicios públicos». En: AA. VV.: *Libro homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación 1915-2015*. T. II. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2015.

_____: *Anteproyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. TSJ. Caracas, 2001.

ORTELLS RAMOS, Manuel *et al*.: *Derecho Procesal Civil*. 2.ª, Editorial Aranzadi. Navarra, 2001.

ORTIZ-ÁLVAREZ, Luis: «El contencioso-administrativo francés y su incesante renovación (Crisis y grandes reformas de un paradigma. De la Revolución Francesa al nuevo "*Code de Justice Administrative*" del año 2000». En: *Revista de Derecho Administrativo*. N.º 16. Editorial Sherwood. Caracas, 2003.

_____: *El silencio administrativo en el Derecho venezolano*. Editorial Sherwood. Caracas, 2000.

_____: *La protección cautelar en el Contencioso-administrativo*. Editorial Sherwood. Caracas, 1999.

ORTIZ ORTIZ, Rafael: «El control judicial de la vía de hecho administrativa». En: *El contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. III Jornadas sobre Derecho Administrativo. En homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó*. FUNEDA. Caracas, 2006.

PELLEGRINO PACERA, Cosimina G.: «La inactividad procedimental: La omisión de expedición de reglamentos y actos administrativos normativos». En: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.

_____: «Otras consideraciones sobre el expediente administrativo». En: *Anuario de Derecho Público*. N.º 6. Universidad Monteávila. Caracas, 2012, http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/adpub-monteavila/6/adpub_2012_6_261-278.pdf.

_____: «La representación judicial de los Poderes Públicos nacionales en el proceso administrativo y constitucional». En: BREWER-CARÍAS, A. R. y HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. R. (dirs.): *El contencioso-*

administrativo y los procesos constitucionales. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

_____: «Algunas consideraciones sobre el procedimiento administrativo y el expediente administrativo». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.º 64. UCAB. Caracas, 2009, http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCAB/64/UCAB_64_2010_11-39.pdf.

Peña Solís, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. iii. TSJ. Caracas, 2003.

_____: *Manual de Derecho Administrativo.* Vol. ii. TSJ. Caracas, 2001.

_____: *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. i. TSJ. Caracas, 2000.

Pérez Andrés, Antonio Alfonso: *Los efectos de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa.* Editorial Aranzadi. Navarra, 2000.

Pérez del Blanco, Gilberto: *La ejecución forzosa de sentencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Doctrina y formularios.* Del Blanco Editores. León, 2003.

Pérez Gómez, Augusto J.: *Los actos administrativos de origen privado: análisis crítico de la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a la luz del Derecho Administrativo clásico*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2005.

_____: «Los actos administrativos de origen privado: análisis crítico de la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a la luz del Derecho Administrativo clásico». En: *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. N.º 13. Caracas, 1995.

Pérez Luciani, Gonzalo: «Las Academias Venezolanas. Su naturaleza jurídica». En: *Escritos del Doctor Gonzalo Pérez Luciani*. Fundación Bancaribe para la Ciencia y la Cultura. Caracas, 2013.

_____: *La noción del acto administrativo*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1998, acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/…/BolACPS_1998_65_135_45-178.pdf.

Pérez-Ragone, Álvaro y Diego Palomo Vélez: «Oralidad y prueba: Comparación y análisis crítico de las experiencias reformadoras del proceso civil en Alemania y España». En: *Revista de Derecho*. N.º 32. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, 2009, https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173613293011.

Pernía Reyes, Mauricio Rafael: «El control jurisprudencial de las vías de hecho. Breve aproximación conceptual, evolución y perspectiva ante la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.

Picó i Junoy, Joan: *Las garantías constitucionales del proceso*. José María Bosch Editor. Barcelona, 1997.

Rachadell, Manuel: «La defensa del ciudadano frente a las vías de hecho de la Administración». En: *Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer Carías. Contencioso-administrativo*. Funeda-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1995.

Raffalli A., Juan M.: «El fomento normativo de las vías de hecho». En: *Temas de Derecho Constitucional y Administrativo. Libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*. Funeda. Caracas, 2010.

Rengel-Romberg, Arístides: *Tratado de Derecho Procesal Civil venezolano* (*según el nuevo Código de Procedimiento Civil de 1987*). Vol. iii (El procedimiento ordinario). Editorial Arte. Caracas, 1992.

Reverón Boulton, Carlos: «La inconstitucional intervención de los Consejos Comunales en el contencioso de los servicios públicos». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 13. Universidad Monteávila. Caracas, 2018.

_____: «La conciliación en el contencioso-administrativo venezolano». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 7. Universidad Monteávila. Caracas, 2015.

Rodríguez Costa, Manuel: *Control de la inactividad administrativa*. Funeda. Caracas, 2005.

Rodríguez Gutiérrez, Andrés: «*Une approche comparative entre le Conseil d'État colombien et le Conseil d'État français*». En: *Revista Virtual Via Inveniendi Et Iudicandi*. Vol. 7, N.º 1. Universidad de Santo Tomás. Bogotá, 2012, https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3819163.

Rojas Gómez, Jorge: «La garantía del silencio administrativo y los efectos del acto tardío en el proceso». En: *Temas de Derecho Constitucional*

y Administrativo. Libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas. Funeda. Caracas, 2010.

Romero Muci, Humberto: «Contribución al estudio de la acción de carencia en el contencioso-administrativo venezolano». En: *Revista de la Fundación de la Procuraduría General de la República*. Caracas, 1991.

Romero Payares, Rozaida: «El antejuicio administrativo a la luz de los criterios del Tribunal Supremo de Justicia. Nociones generales e implicaciones prácticas». En: *Anuario de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*. Cidep-UCV. Caracas, 2018.

Rondón de Sansó, Hildegard: «El objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa». En: AA. VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. ii. Funeda. Caracas, 2011.

_____: «El contencioso de los servicios públicos. (Desarrollo de la noción contenida en el artículo 259 de la Constitución y comentarios a la ponencia de Jesús González Pérez sobre el desarrollo de la nueva disciplina)». En: *vi Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías". El nuevo servicio público. Actividades reservadas y regulación de actividades de interés general (electricidad, gas, telecomunicaciones y radiodifusión)*. Funeda. Caracas, 2002.

_____: «Anteproyecto de Ley Reguladora del Sistema Contencioso-administrativo». En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N.º 137. Caracas, 2000, http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2000/BolACPS_2000_67_137_425-464.pdf.

_____: *Teoría general de la actividad administrativa. Organización. Actos internos*. Librería Álvaro-Nora. Caracas, 1995.

_____: «Ampliación del ámbito contencioso-administrativo». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 22. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1985.

Rosales Gutiérrez, Jean-Denis: «La suficiencia del título ejecutivo previo en la vía de hecho y su incidencia sobre la autotutela ejecutiva: Análisis enfocado desde la nulidad absoluta». En: *Anuario*

de Derecho. N.º 29. ULA. Mérida, 2012, http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/37042/1/articulo5.pdf.

Sánchez Falcón, Enrique J.: *Estado Comunal y Estado Federal en Venezuela: ¿son constitucionalmente conciliables ambas formas de Estado?* Fundación Manuel García Pelayo. Caracas, 2017.

_____: «La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, entre los años 2000 y 2015, ruta segura hacia el despilfarro». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 7 (Homenaje a José Peña Solís). M. Á.: Torrealba Sánchez, coord. Caracas, 2016, www.rvlj.com.ve.

Sánchez Morón, Miguel: «Función, límites y control de la discrecionalidad administrativa». En: *Revista Ius et Veritas*. Vol. 21, N.º 43. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2011, http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12064/12631.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso: «Prólogo». En: *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1991.

_____: «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. N.º 40. Civitas. Madrid, 1984.

Silva Aranguren, Antonio: «La necesidad de un replanteamiento de la noción de descentralización: a propósito de los servicios autónomos sin personalidad jurídica». En: *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. N.º 14. Caracas, 1996.

Silva Bocaney, José Gregorio: «De la supletoriedad y la analogía en el contencioso-administrativo». En: Urosa Maggi, D. *et al*. (coords.): *Temas fundamentales de Derecho Público en homenaje a Jesús González Pérez*. Cidep-Aveda-Funeda. Caracas, 2020, edición Kindle.

_____: «Anotaciones sobre las pruebas en el proceso administrativo (iii)». En: *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Un balance a los tres años de vigencia*. Funeda. Caracas, 2014.

_____: «Anotaciones sobre las pruebas en el proceso administrativo (II)». En: Canónico Sarabia, A. (coord.): *Actualidad del contencioso-administrativo y otros mecanismos de control del Poder Público. V Congreso Internacional de Derecho Administrativo Margarita 2013*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2013.

_____: «De los servicios públicos. De las demandas que interpongan los usuarios por su prestación y la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *Los servicios públicos domiciliarios*. Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2012.

_____: «Anotaciones sobre las pruebas en el proceso administrativo». En: Brewer-Carías, A. R y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

Sira Santana, Gabriel: «Las "prerrogativas procesales de las empresas del Estado", a propósito del fallo N.º 732/2015 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia». En: *Anuario de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*. Cidep-UCV-. Caracas, 2017.

Sosa Gómez, Cecilia: «Valor jurídico del expediente Administrativo». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 5. Caracas, 2015, http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2015/09/Cecilia-Sosa-Go%C3%ACmez.pdf.

Suárez Mejías, Jorge Luis: «La acumulación de pretensiones de nulidad y condena en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.

Subero Mujica, Mauricio: «La ineludible decadencia del contrato administrativo en el Derecho venezolano. Comentarios a propósito de la potestad de terminación anticipada del contrato». En: AA. VV.: *Libro homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación 1915-2015*. T. II. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2015.

_____: «Críticas a la doctrina del contrato administrativo en Venezuela». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 9. Universidad Monteávila. Caracas, 2016, http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2017/04/Criticas-Doctrina-Contrato-Administrativo-Venezuela-MSM.pdf.

Torrealba Sánchez, Miguel Ángel: «Aproximación comparativa entre el contencioso-administrativo de anulación en Francia y la demanda de nulidad de actos administrativos en Venezuela», se destinó a la *Revista Internacional de Derecho Público*. Universidad de Monterrey. México (en prensa).

_____: «Tema 8. La revisión crítica del procedimiento contencioso de anulación». En: Araujo-Juárez, José: *La Justicia Administrativa y el contencioso de anulación*. Cidep-Funeda. Caracas, 2019.

_____: «El ámbito objetivo de aplicación del control de la jurisdicción contencioso-administrativa a la luz de la obra de José Araujo-Juárez. Luces y sombras del artículo 8 de la Lojca». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia.* N.º 12. Caracas, 2019.

_____: «El ámbito objetivo de aplicación del control de la jurisdicción contencioso-administrativa a la luz de la obra de José Araujo-Juárez. Luces y sombras del artículo 8 de la Lojca». En: Hernández-Mendible, V. R. y J. L. Villegas Moreno (dirs.): *Hacia un Derecho Administrativo para retornar a la democracia. Liber Amicorum al Profesor José R. Araujo-Juárez*. Cereco-Universidad Monteávila-Cidep. Caracas, 2018.

_____: «La enumeración de los entes y órganos sometidos al control contencioso-administrativo según el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (o cuando el legislador sí se equivoca)». En. *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N.º 10-iii (Edición Homenaje a María Candelaria Domínguez Guillén). Caracas, 2018.

_____: «Vía de hecho e in-Justicia Administrativa. Comentarios al caso Inversiones Jullraff C. A. contra Instituto Autónomo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Iacfanb)». En: *Revista Electrónica*

de Derecho Administrativo Venezolano. N.º 13. Universidad Monteávila. Caracas, 2018.

_____: *La ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano. España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela*. Cidep-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017.

_____: *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela)*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2017.

_____: «Semblanza de José Peña Solís». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N.º 7-i (Homenaje a José Peña Solís). Caracas, 2016.

_____: «La violación al debido proceso –y a otras garantías constitucionales– perpetrada en Venezuela por los Poderes Judicial y Legislativo: el caso de las sanciones por desacato a mandamientos de amparo constitucional». En: Acuña Cepeda, M. S. *et al*. (coords.): *El debido proceso*. T. iv (Desde una visión latinoamericana). Tirant Lo Blanch. México D. F., 2016.

_____: «Lo contencioso del contrato (cincuenta años después)». En: Hernández, J. I. (coord.): *Libro homenaje a las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana del profesor Allan R. Brewer-Carías en el cincuenta aniversario de su publicación 1964-2014*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015.

_____: «Consideraciones sobre la ejecución de sentencias en el proceso administrativo venezolano». En: *Revista Aragonesa de Administración Pública* (RArAP). N.os 43-44. Gobierno de Aragón. Zaragoza, 2014, http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/13%20M%20Angel%20Torealba.pdf.

_____: «Las sucesivas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública: 2008-2014. Cambiando todo para que nada cambie». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 140. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

_____: «La inembargabilidad absoluta de los bienes públicos: Un anacronismo desde la perspectiva Iberoamericana (a propósito de

la sentencia 1582 del 21 de octubre de 2008 de la Sala Constitucional)». En: Canónico Sarabia, A. (coord.): *Temas relevantes sobre los contratos, servicios y bienes públicos. VI Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Margarita 2014*. Editorial Jurídica Venezolana-Cajo. Caracas, 2014.

_____: «Hacia la ampliación del ámbito del proceso administrativo y su relación con el contenido y ejecución de la sentencia: Algunas tendencias legislativas en Iberoamérica». En: Rodríguez-Arana Muñoz, J., García Pérez, M. (dirs.): *Reforma del Estado y transformación del Derecho Administrativo*. Universidade da Coruña. La Coruña, 2014, http://www.bubok.es/libros/232196/Reforma-del-Estado-y-Transformacion-del-Derecho-Administrativo.

_____: *Problemas fundamentales del contencioso-administrativo venezolano en la actualidad*. Funeda. Caracas, 2013.

_____: «Las demandas contra las vías de hecho en la jurisdicción contencioso-administrativa». En: AA. VV.: *La Justicia Constitucional y la Justicia Administrativa como garante de los derechos humanos reconocidos en la Constitución. III Congreso de Derecho Procesal Constitucional y I de Derecho Administrativo en homenaje a Gonzalo Pérez Luciani y en el marco del vigésimo aniversario de Funeda*. Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2013.

_____: «Las actuaciones bilaterales: Los contratos públicos y los convenios en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: Hernández-Mendible, V. R. (dir.): *La actividad e inactividad administrativa y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.

_____: «Notas sobre algunos criterios recientes de la Sala Político-Administrativa en la aplicación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (parte final). En: *Revista de Derecho Público*. N.º 129. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.

_____: *La vía de hecho en Venezuela*. Funeda. Caracas, 2011.

_____: «Oralidad y pruebas en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Notas a propósito de la sentencia de la Sala Político-Administrativa 1177 del 24 de noviembre de 2010».

En: *Revista de Derecho Público*. N.º 124. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

_____: «Notas sobre algunos criterios recientes de la Sala Político-Administrativa en la aplicación de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (primera parte)». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 128. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

_____: «Las demandas de contenido patrimonial en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: AA. VV.: *Comentarios a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Vol. II. Funeda. Caracas, 2011.

_____: «Breves apuntes sobre los principales cambios derivados de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública». En: *Anuario de Derecho Público*. N.º 2. Universidad Monteávila. Caracas, 2009.

_____: «El acto administrativo como objeto de la pretensión procesal administrativa y su tratamiento en la jurisprudencia a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia». En: AA. VV.: *El contencioso-administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*. Funeda. Caracas, 2009.

_____: «Las demandas contra los entes públicos». En: *Manual de Práctica Forense. Contencioso-administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2009.

_____: «Notas sobre algunos fallos de la Sala Político-Administrativa respecto a la determinación del tribunal competente para conocer de demandas patrimoniales». En: *Anuario de Derecho Público*. N.º 1. Universidad Monteávila. Caracas, 2008.

_____: *Manual de Contencioso-Administrativo. Parte General*. Editorial Texto. Caracas, 2007.

_____: «Notas sobre el control judicial de la Administración laboral con especial referencia a los actos emanados de las Inspectorías del Trabajo». En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N.º 129. UCV. Caracas, 2007.

_____: «Algunas implicaciones procesales de la reciente jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa en materia de demandas contra

los entes públicos y en el contencioso de los contratos administrativos». En: *Temas de Derecho Procesal*. TSJ. Caracas, 2005.

_____: «Sobre los conceptos de Derecho Administrativo y de Administración Pública en Venezuela». En: *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. UCV-Universidad Monteávila-FUNEDA. Caracas, 2011.

TRUCHET, Didier: *Droit administratif*. PUF. París, 2012.

_____: «*Le Rayonnement de la Jurisprudence Administrative Francaise*», https://www.rjoi.fr/index.php?id=3330.

URDANETA TROCONIS, Gustavo: «Innovaciones en el contencioso-administrativo municipal». En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N.º 129. UCV. Caracas, 2007.

_____: «Los motivos de impugnación en la jurisprudencia contencioso-administrativa venezolana en las últimas tres décadas». En: AA. VV.: *Derecho Contencioso-Administrativo*. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara. Barquisimeto, 2006.

_____: «En torno al contencioso-administrativo francés: reflexiones ante una posible reforma». En: *SUMMA homenaje a la Procuraduría General de la República 135º Aniversario*. Caracas, 1998.

UROSA MAGGI, Daniela: «Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en Venezuela. Veinte años después». En: UROSA MAGGI, D. *et al*. (coords.): *Temas fundamentales de Derecho Público en homenaje a Jesús González Pérez*. CIDEP-AVEDA-FUNEDA. Caracas, 2020, edición Kindle.

_____: «Demanda de prestación de servicios públicos. Estado actual y perspectivas de cambio». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N.º 4. Universidad Monteávila. Caracas, 2014, http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2015/04/Daniela-Urosa-Maggi.pdf.

_____: «Breves comentarios al Proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: *Anuario de Derecho Público*. N.º 3. Universidad Monteávila-FUNEDA. Caracas, 2011.

_____: «Las pretensiones procesales en la nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». En: *Comentarios a la Ley*

Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Vol. I. Funeda. Caracas, 2010.

_____: «Origen y evolución del contencioso-administrativo en Venezuela ¿influencia francesa o española? Repercusiones en la situación actual de la Justicia Administrativa venezolana y en sus perspectivas de cambio». En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N.º 147. Caracas, 2009, http://acienpol.msinfo.info/bases/biblo/texto/boletin/2009/BolACPS_2009_147_113-138.pdf.

_____: «El recurso por abstención o carencia». En: *Manual de Práctica Forense. Contencioso-administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2009.

_____: «De la actuación del municipio en juicio». En: *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. 2.ª, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2005.

_____: «La pretensión procesal administrativa». En: AA. VV.: *El Contencioso-administrativo hoy. Jornadas 10.º aniversario*. Funeda. Caracas, 2004.

_____: *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho español y venezolano*. Funeda. Caracas, 2003.

Urosa Maggi, Daniela y José Ignacio Hernández G.: «Las pretensiones procesales administrativas en el Derecho venezolano». En: *Anuario Iberoamericano de Justicia Administrativa*. N.º 1. IJ Editores. Argentina, 2018, https://www.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=5873bcc20ae85ae2ef4bed74beb9b12a.

_____: «El estado actual de la Justicia Administrativa en Venezuela». En: *Justicia Administrativa*. Serie Primera. T. III. Acceso a la Justicia-Funeda-Universidad Metropolitana. Caracas, 2012.

_____: «Vicisitudes del silencio administrativo de efectos negativos en el Derecho venezolano». En: *Temas de Derecho Constitucional y Administrativo. Libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*. Funeda. Caracas, 2010.

Varela Cáceres, Edison Lucio: *Lecciones de Derecho Civil I Personas*. Editorial RVLJ. Caracas, 2019.

Velandia, Rómulo: «Los principios procesales en la ejecución de la sentencia». En: *Revista de Derecho*. N.º 20. TSJ. Caracas, 2006, pp. 376 y 377.

Véscovi, Enrique: *Teoría general del proceso*. Temis. Bogotá, 1984.

Vidal Perdomo, Jaime; Ortiz Ortiz, Eduardo; Gordillo, Agustín y Allan R. Brewer-Carías: *La función administrativa y las funciones del Estado. Cuatro amigos, cuatro visiones sobre el Derecho Administrativo en América Latina*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.

Villar Palasí, José Luis y José Luis Villar Ezcurra: *Principios de Derecho Administrativo. Concepto y Fuentes*. T. i. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1999.

Villegas Moreno, José Luis: «La participación popular en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: ¿Una metáfora postmoderna?». En: *20 años de Funeda y el contencioso-administrativo*. Vol. ii. Funeda. Caracas, 2015.

———: «La legitimación activa de los particulares en el proceso administrativo. Aproximación conceptual en ámbitos normativos y perspectiva ante la Lojca». En: Brewer-Carías, A. R. y Hernández-Mendible, V. R. (dirs.): *El contencioso-administrativo y los procesos constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana Caracas, 2011.

———: «Configuración constitucional del contencioso-administrativo y su desarrollo legal y jurisprudencial». En: *El contencioso-administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia. iii Jornadas sobre Derecho Administrativo. En homenaje a la Dra. Hildegard Rondón de Sansó*. Funeda. Caracas, 2006.

Waline, Jean: *Droit Administratif*. 26.ª, Dalloz. París, 2016.

Zepeda, José Antonio: «El saneamiento del proceso y la audiencia preliminar». En: *Revista de Derecho Procesal*. N.º 1. Instituto de Estudios Jurídicos de Derecho Procesal "José Rodríguez Urraca"-Paredes Editores. Caracas, 1990.